

**No limbo: políticas migratórias e obstáculos à
regularização e integração de pessoas imigrantes em
Portugal**

Joana Filipa Gouveia Mendonça

**Relatório de Estágio de Mestrado em Migrações, Inter-
etnicidades e Transnacionalismo**

Versão corrigida e melhorada após defesa pública

Setembro, 2025

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Migrações, Inter-etnicidades e Transnacionalismo, realizada sob a orientação científica de Maria Dulce de Oliveira Pimentel Antunes e coorientação científica de Cláudia Patrícia da Cruz Pereira. Na instituição de estágio, a Casa do Brasil de Lisboa, a orientação esteve a cargo de Cyntia de Paula.

*“Those who most dishonor and constrain others are in the best position to appreciate
what joy it is to possess what they deny.”*

- Orlando Patterson

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste relatório representa também o fim do meu percurso académico. Resta-me agradecer a todas as pessoas que fizeram com que fosse possível ter chegado até aqui, e sem as quais o resultado do trabalho aqui apresentado não seria o mesmo.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, à Isabel e à Carolina, as pessoas que me acompanham desde o início da minha vida, e que contribuíram de formas diferentes para me ter tornado a pessoa que sou. Sem vocês não estaria aqui hoje. Em particular, agradeço à minha mãe por me ter permitido poder dedicar-me a 100% aos estudos e à elaboração deste relatório, um privilégio que sei que poucas pessoas têm.

Ao Fernando, agradeço o teu apoio incondicional, a tua paciência e as horas que também gastaste no apoio à elaboração deste relatório. Sem ti, o percurso até aqui teria sido muito mais custoso e percorrido com muita mais insegurança, pelo que não poderia ter pedido melhor pessoa para estar ao meu lado.

À professora Dulce e à professora Cláudia, que tive o prazer de ter como orientadoras, agradeço a vossa disponibilidade, o acompanhamento constante na elaboração deste relatório e, acima de tudo, a empatia demonstrada ao longo deste processo. A vossa tranquilidade e apoio nos meus momentos de incerteza foram fundamentais para que conseguisse concluir o relatório. Agradeço, ainda, ao professor José Leitão, pela disponibilidade em reunir comigo e em esclarecer-me todas as dúvidas necessárias que me apareceram durante a elaboração do relatório.

A toda a equipa da Casa do Brasil de Lisboa, agradeço pela confiança depositada em mim, pelo acolhimento, e pelo companheirismo e carinho com que sempre me trataram ao longo do estágio. Tive a sorte de ter uma experiência de estágio muito recompensadora, e se assim foi, foi por vossa causa. Um obrigado especial à Cyntia, pela oportunidade e pela preocupação sempre demonstrada, quer durante o estágio, quer durante a elaboração do relatório. E um último agradecimento à Ana Paula, pela oportunidade de continuar a fazer parte da equipa da Casa do Brasil de Lisboa. Foi um privilégio aprender e trabalhar com pessoas que admiro.

NO LIMBO: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E OBSTÁCULOS À REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE PESSOAS IMIGRANTES EM PORTUGAL

JOANA FILIPA GOUVEIA MENDONÇA

RESUMO

O presente relatório é o resultado do estágio curricular realizado na Casa do Brasil de Lisboa. Tem como tema a governança das migrações em Portugal e analisa em particular as transformações ocorridas no ano de 2024-25 e os seus impactos no acesso à documentação e consequente integração das pessoas imigrantes. Foi utilizada uma metodologia qualitativa, e como enquadramento teórico optou-se pela teoria das políticas migratórias universalistas (Scholten, 2020). Analisou-se uma área de investigação pouco aprofundada no contexto atual das migrações no país. Foram pesquisadas as políticas de imigração e de integração desde os anos 1990, bem como as políticas atuais e, ainda, o papel histórico e atual das associações de imigrantes nesta área. Do relatório retiram-se três conclusões principais. Portugal sempre privilegiou uma abordagem universalista à governança das migrações, mas passa agora por um momento de viragem para a alienação. Os discursos e propostas políticas atuais não assentam em factos, mas antes em mitos e ameaças/emergências construídas, o que pode ser identificado como um sintoma de alienação. O papel das associações de imigrantes na governança das migrações é fundamental, servindo particularmente como agentes centrais da integração de pessoas imigrantes, mas o seu potencial de atuação é muito maior, pelo que urge mais financiamento e oportunidades políticas neste sentido. Há uma lacuna na investigação sobre o momento atual da governança das migrações em Portugal. Este estudo traz como principal contributo uma análise inovadora da governança no período de 2024-2025, articulada com a evolução das políticas migratórias das últimas três décadas e com os seus impactos específicos no acesso das pessoas imigrantes a direitos e serviços.

PALAVRAS-CHAVE: universalismo; alienação; governança; políticas públicas; associativismo imigrante

IN LIMBO: MIGRATION POLICIES AND BARRIERS TO THE REGULARIZATION AND INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN PORTUGAL

JOANA FILIPA GOUVEIA MENDONÇA

ABSTRACT

This report is the result of an internship carried out at Casa do Brasil de Lisboa. The main theme of the report is migration governance in Portugal, and analyses specifically the changes that took place in 2024-25 and their impact on access to documentation and the consequent integration of immigrants. A qualitative methodology was used, and Scholten's theory of mainstreaming migration governance (2020) was chosen as a theoretical framework. An area of research that has not been explored in depth in the current context of migration in the country was analyzed. Immigration and integration policies since the 1990s were researched, as well as current policies and the historical and current role of immigrant associations in this field. Three main conclusions can be drawn from the report. Portugal has always favored a mainstreaming approach to migration governance but is now undergoing a shift towards alienation. Current political discourse and proposals are not based on facts and knowledge, but rather on myths and constructed threats/emergencies, which can be identified as a symptom of alienation. Immigrant associations play a central role in migration governance, serving particularly as primary agents of integration, but their potential for action is much greater, so there is an urgent need for more funding and political opportunities. There is a gap in research on the current state of migration governance in Portugal. The main contribution of this report is an innovative analysis of governance in the period 2024-2025, linked to the evolution of migration policies over the last three decades and their specific impacts on immigrants' access to rights and services.

KEYWORDS: mainstreaming; alienation; migration governance; public policies; immigrant associations

ÍNDICE

INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA	1
1. ESTÁGIO CURRICULAR NA CASA DO BRASIL DE LISBOA	9
1.1. Caracterização da entidade de acolhimento do estágio	9
1.2. Objetivos do estágio e atividades realizadas	12
2. BREVE RETRATO DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL	15
2.1. Contexto geral.....	15
2.2. A imigração brasileira em Portugal	18
2.3. Especificidades da população imigrante brasileira.....	21
3. CONTEXTO E HISTÓRIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS	25
3.1. Políticas migratórias de regulação de fluxos (1981-2022).....	27
3.2. Políticas de Integração (1996-2023).....	38
3.3. O desenvolvimento das políticas migratórias em Portugal	49
4. DO UNIVERSALISMO À ALIENAÇÃO – O CONTEXTO ATUAL DA GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES EM PORTUGAL	51
4.1. Discursos políticos e públicos sobre o fenómeno migratório.....	53
4.2. Novas políticas migratórias – do Plano de Ação para as Migrações às propostas de alteração da Lei de Estrangeiros e da Nacionalidade.....	61
4.3. Obstáculos à regularização e integração de pessoas imigrantes.....	77
5. ASSOCIAÇÕES DE IMIGRANTES E A GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES – O EXEMPLO DA CASA DO BRASIL DE LISBOA	92
5.1. Associações de imigrantes – atores centrais na prestação de serviços de integração.....	96
5.2. E para além da integração? Desafios e limitações das associações.....	102
5.3. De passo em passo – presença, resistência e pertença.....	107
REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

LEGISLAÇÃO	126
ANEXOS	134

Índice de Figuras

Figura 1 - População estrangeira residente em Portugal (1980-2000).....	16
Figura 2 - População estrangeira residente em Portugal, total e por continente (1980 – 2023).....	18
Figura 3 - Proporção da população brasileira no total de residentes com estatuto legal em Portugal (2023).....	134
Figura 4 - Fases da imigração em Portugal (geral e brasileira).....	134
Figura 5 - População brasileira com estatuto legal de residente em Portugal e estudantes brasileiros matriculados em IES (2010-2016).....	20
Figura 6 - Nacionalidades mais representativas na população total estrangeira residente em Portugal (2017-2023).....	21
Figura 7 - Concessão de estatutos de igualdade de direitos e deveres (2010-2023)	23
Figura 8 - Adquirentes de nacionalidade portuguesa com residência em Portugal (2013-2023).....	136
Figura 9 - Estrangeiros com residência legal em Portugal e processos de regularização extraordinária (1990-2006).....	31
Figura 10 - Evolução da aquisição de nacionalidade portuguesa com residência em Portugal (1998-2014).....	47
Figura 11 - Evolução da população estrangeira com estatuto legal de residente em Portugal (2016-2023).....	136
Figura 12 - Proporção relativa de população estrangeira face à população total em 2014 e 2024 (Europa)	56
Figura 13 - Motivos principais para concessão de Autorização de Residência (2019-2023).....	56
Figura 14 - Proporção de AR concedidas ao abrigo da MI face ao total de AR concedidas (2019-2023)	57
Figura 15 - Número de reclusos estrangeiros e percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos, em Portugal, entre 2011 e 2022	59
Figura 16 - Notificações para Abandono Voluntário e Processos de Afastamento Coercivo (2006-2023).....	59

Figura 17 - Movimentações a nível da gestão da migração (2024/2025).....	61
Figura 18 - Vistos de residência para trabalho emitidos pelos consulados portugueses (2000-2021)	63
Figura 19 - Número corrigido de cidadãos estrangeiros em Portugal (AIMA).....	65
Figura 20 - Evolução do fluxo de entradas em Portugal após o fim da MI (AIMA)	66
Figura 21 - Utentes estrangeiros inscritos e sem inscrição no SNS em Portugal entre 2019 e 2022	136
Figura 22 - Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional para as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas, em 2021 (Portugal) (%).....	137
Figura 23 - % de sobrequalificação da população total e estrangeira por países da UE (2024).....	137
Figura 24 - Vistos emitidos e AR concedidas para efeitos de reagrupamento familiar (2017-2023)	74
Figura 25 - Pedidos e Aquisições de Nacionalidade (2015-2023)	76

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Atividades realizadas no estágio	138
Tabela 2 - Teoria das Políticas Universalistas (Scholten, 2020)	27
Tabela 3 - Instrumentos políticos de regulação de fluxos (1981-2025)	140
Tabela 4 - Processos de Regularização Extraordinária.....	146
Tabela 5 - Instrumentos políticos para a integração (1991-2025).....	147
Tabela 6 - Planos de Gestão das Migrações	161
Tabela 7 - Discursos e medidas no âmbito da migração nos programas governamentais dos XXIV/XXV Governos	164
Tabela 8 - Alterações legislativas no âmbito da inscrição e acesso ao SNS	70
Tabela 9 - Proposta de Lei N.º 3/XVII/1ª	168
Tabela 10 - Proposta de Lei N.º 1/XVII/1ª	172
Tabela 11 - Formulários lançados pela AIMA (2025).....	178

LISTA DE ABREVIATURAS

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural

ACIME – Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas

ACM – Alto Comissariado para as Migrações

AD – Aliança Democrática (Coligação PSD/CDS-PP)

AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo

AR – Autorização de Residência

ARI – Autorização de Residência para Investimento

CBL – Casa do Brasil de Lisboa

CEE – Comunidade Económica Europeia

CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

CLAIM – Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes

CM – Conselho para as Migrações

CNAIM -Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes

CNMA – Conselho Nacional para as Migrações e Asilo

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

EMAIMA – Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes

FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

GAC – Grupo de Ação Conjunta contra o Racismo e Xenofobia

GAE – Gabinete de Apoio à Empregabilidade

GATAI – Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes

GOE – Gabinete de Orientação e Encaminhamento

IES – Instituições de Ensino Superior

MI – Manifestação de Interesse

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NIF – Número de Identificação Fiscal

NISS – Número de Identificação de Segurança Social

NNU – Número Nacional de Utente

NPT – Nacional de País Terceiro

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAM – Plano de Ação para as Migrações

PB4 – Certificado de Direito à Assistência Médica (Acordo Portugal-Brasil)

PEM – Plano Estratégico para as Migrações

PER – Programa Especial de Realojamento

PII – Plano de Integração de Imigrantes

PJ – Polícia Judiciária

PLNM – Português Língua Não Materna

PNIPGM – Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

RF – Reagrupamento Familiar

SCAL – Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SNS – Serviço Nacional de Saúde

TN – Território Nacional

U(N)EF – Unidade (Nacional) de Estrangeiros e Fronteiras

INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

O presente relatório é o resultado do estágio curricular do Mestrado em Migrações, Inter-eticidades e Transnacionalismo, realizado na Casa do Brasil de Lisboa. O estágio teve a duração de 899 horas e decorreu entre 23 de setembro de 2024 e 31 de maio de 2025. Este percurso coincidiu com um momento decisivo na gestão das migrações em Portugal, ainda num período de adaptação à extinção do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e à entrada em funcionamento da AIMA (Agência para a Integração, Migrações e Asilo) em 2023. Marcou-se também pelo fim do mecanismo da Manifestação de Interesse, em junho de 2024, decidido pelo governo de coligação AD¹. Durante este tempo, verificou-se a recuperação de processos de regularização de imigrantes através da Estrutura de Missão AIMA (EMAIMA)². Assistiu-se, ainda, à apresentação de propostas de alteração à Lei de Estrangeiros³ e à Lei da Nacionalidade⁴. Tudo isto ocorreu num contexto nacional e internacional de crescente hostilidade face à imigração enquanto processo social.

O tema central do relatório é o estudo da governança das migrações em Portugal. O fenómeno migratório está no centro do debate público no país, e a governação das migrações a nível mundial é um grande desafio contemporâneo. É, por isso, do nosso entendimento que este estudo é fundamental para uma melhor compreensão do fenómeno migratório no contexto português e para um debate mais realista e factual sobre este. Hoje, os discursos governamentais e a opinião pública refletem assunções de que as políticas migratórias portuguesas falharam e, como consequência, originaram um “caos migratório” no país. Este estudo procura contribuir para o esclarecimento destas ideias, através de uma análise das políticas migratórias nacionais nas últimas três décadas. Há também uma lacuna na investigação sobre o momento atual da governança das migrações no país. Este estudo traz como principal contributo uma análise inovadora da governança no período de 2024-2025, articulada com a evolução das políticas migratórias das últimas três décadas e com os seus impactos específicos no acesso dos imigrantes a direitos e serviços.

¹ Decreto-Lei N.º 37-A/2024, de 3 de junho

² Resolução do Conselho de Ministros N.º 87/2024, de 10 de julho

³ Proposta de Lei N.º 3/XVII/1ª

⁴ Proposta de Lei N.º 1/XVII/1ª

O estudo teve como objetivo central investigar o contexto atual português da gestão e governança das migrações, inclusive o papel central desempenhado pelas associações de imigrantes nesta área, em particular na integração de pessoas imigrantes em Portugal. Este trabalho foi feito a partir de uma perspetiva de políticas públicas, isto é, “o conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que num determinado momento histórico, tanto os cidadãos como o próprio governo, consideram prioritário” (Nirenberg, citado em Padilla, 2017, p. 8). Neste sentido, foi adotada a teoria das políticas universalistas de Scholten (2020) como enquadramento teórico. A teoria de Scholten aborda a elaboração de políticas de questões complexas – neste caso a migração. Segundo o autor, há duas formas de encarar a complexidade do processo social que é a migração: ou a partir da alienação (*alienation*), isto é, da negação ou simplificação da complexidade, com a elaboração e implementação de medidas simplificadas e focadas em apenas um setor ou instituição; ou a partir do universalismo (*mainstreaming*), ou seja, pela consciencialização da complexidade, que requer a elaboração e implementação de políticas e abordagens dinâmicas, complexas, transversais e direcionadas para toda a população. De acordo com Scholten (2020), as sociedades que privilegiam a conceção e implementação de políticas universalistas, as quais possuem quatro características fundamentais – uma abordagem íntegra para problemas complexos (integração das políticas migratórias em estruturas, instituições e políticas gerais e convencionais); um processo emergente e dinâmico (em vez de soluções fixas para problemas complexos e diversos); o envolvimento de redes complexas de atores; e uma orientação para toda a sociedade (em vez de medidas específicas a grupos) –, parecem alcançar melhores resultados na integração e inclusão de pessoas imigrantes.

O presente trabalho traz três contributos à investigação das políticas migratórias em Portugal. Como primeiro contributo, o facto de a aplicação da teoria universalista na área das migrações no contexto português contar, até à data, com poucas publicações, entre as quais o trabalho de Oliveira (2022) sobre a integração de pessoas imigrantes em Portugal e o trabalho de Pereira et al. (*in press*), com contributos sobre as políticas de migração e integração portuguesas no contexto da pandemia COVID-19, representa uma oportunidade de investigação que o presente relatório procurou explorar, de acordo com a assunção de que esta teoria possui um grande potencial para uma melhor análise das políticas migratórias e do aperfeiçoamento das respostas necessárias e pensadas para a gestão da complexidade. Em segundo lugar, o momento atual (2024/2025) da gestão das

migrações em Portugal também conta com poucos estudos. Desde 2022 que a investigação sobre as migrações em Portugal alerta para uma possível mudança no alinhamento de interesses e no consenso político à volta da imigração (Oliveira & Peixoto, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023). Não obstante, há poucos trabalhos que abordem as alterações no quadro das políticas migratórias desde 2024, com a chegada ao poder da coligação AD (Leitão, 2024; Costa, 2025). Desta forma, o facto de o estágio curricular ter tido lugar num momento particular da gestão das migrações em Portugal, com profundas alterações e movimentações ao nível das políticas migratórias e dos discursos associados ao fenómeno migratório, contribui para colmatar esta lacuna, até à data, na academia. Em terceiro lugar, durante a elaboração do trabalho, evidenciou-se o desafio em encontrar um texto que fizesse uma análise das políticas migratórias portuguesas desde o seu início. Foi, por isso, necessário recorrer a vários trabalhos académicos para a reconstituição dessa evolução. Desta forma, foram elaborados quadros de evolução histórica das políticas migratórias para colmatar esta lacuna, os quais podem ser encontrados no capítulo três.

É ainda do nosso entendimento que a investigação desta questão é fundamental no momento atual: não só pela centralidade do fenómeno migratório na agenda pública portuguesa; mas também para compreender o processo de elaboração de políticas migratórias e os seus fundamentos, de forma a desconstruir, com base em factos, os mitos que parecem estar hoje na sua base. Compreendendo o ponto de onde partimos e onde estamos, tornar-se-á mais fácil compreender para onde devemos ir – o que há a descartar, e o que há a melhorar na governança das migrações em Portugal.

Para cumprir os objetivos propostos foi adotada uma abordagem qualitativa, com três métodos complementares. A escolha por métodos qualitativos baseia-se no facto de ser uma estratégia de investigação que, no geral, enfatiza mais a linguagem utilizada e os contextos (valores, normas, cultura) do que a quantificação de dados recolhidos e analisados (Bryman, 2012). Tendo em conta que nos propomos a analisar o fenómeno migratório e a governança do mesmo em Portugal, com base na nossa experiência de estágio, pareceu-nos apropriado a opção por estes métodos. Por um lado, porque nos propomos a conhecer as perspetivas e sentimentos das pessoas imigrantes com quem contactamos ao longo do estágio, e a partir daí construímos a nossa investigação. Por outro, porque os métodos qualitativos proporcionam uma abordagem menos estruturada ao processo de investigação, fundamental para guiarmos e aprofundarmos a nossa própria

proposta. E, ainda, porque os métodos qualitativos incorporam uma perspetiva da realidade social como uma criação dos indivíduos em constante mudança. Assim, a teoria emerge dos resultados alcançados pelos métodos qualitativos (Bryman, 2012).

O primeiro método utilizado foi a observação participante, no âmbito do estágio curricular, isto é, a participação em atividades dentro e fora do espaço associativo. A observação participante recai sobre a integração num grupo (ou contexto social), e consequente observação e anotação do que aí se passa – comportamentos, conversas, e realização de perguntas. O objetivo da observação participante não é trazer novos conceitos para a investigação, mas antes absorver o contexto (valores, comportamentos, conversas) para explicar situações e conectar elementos estruturantes para a nossa investigação, e para melhor compreender um grupo ou contexto social (Bryman, 2012). É, ainda, um método que nos permitiu a imersão num contexto social, neste caso o contexto associativo, e desta forma ir estreitando o nosso foco de investigação, através do acompanhamento do funcionamento da instituição e do trabalho no terreno por esta realizado. Neste sentido, não se procurou apenas participar passivamente nas atividades do estágio, mas também registar, analisar e refletir sobre as situações experienciadas, padrões encontrados, e como se aplicavam e contribuíam para alcançar os objetivos propostos.

O segundo método utilizado foi a análise documental de registos já existentes. Ora, os documentos (estatais e não estatais) são fonte de muita informação com diferentes significados para os investigadores sociais, quer seja informação estatística, quer seja material textual (relatórios e documentos governamentais, por exemplo) (Bryman, 2012). É um facto que os documentos revelam parcialidades importantes e pontos de vista que procuram transmitir, estando, por isso, integrados em cadeias de ação importantes para a investigação. Desta forma, a análise documental permite-nos observar as formas como os eventos se desenvolvem ao longo do tempo, ou as formas como elementos diferentes de um sistema social se interconectam (por exemplo, valores, crenças e comportamentos) (Bryman, 2012). É, por isso, do nosso entendimento que ao analisarmos documentos – o contexto em que são produzidos, a forma como transmitem mensagens aos recetores, os temas subjacentes aos mesmos e os propósitos dos seus autores – contribuímos para as finalidades pretendidas deste relatório. Neste sentido, foram analisados regimes e propostas legais, programas e documentos governamentais, relatórios institucionais e dados estatísticos, procurando aprofundar os nossos conhecimentos sobre os discursos

associados aos documentos em questão, e como estes variam ao longo do tempo, sob a ideia de que os discursos refletem as alterações e as práticas em evidência nos diferentes momentos da gestão das migrações no país.

O terceiro método escolhido foi a realização de entrevistas a informantes privilegiados (não estruturadas/semi estruturadas), nomeadamente aos profissionais da associação e ao primeiro Alto-Comissário para as Migrações e Minorias Étnicas, José Leitão. A opção por entrevistas não estruturadas/semi estruturadas forneceu uma maior flexibilidade à investigação, e a possibilidade de dar mais ênfase às perspetivas pessoais dos entrevistados. Sendo um tipo de entrevista em que a divagação é encorajada, permitiu-nos ver aquilo que é perspectivado pelo entrevistado como sendo importante – padrões, eventos e formas de comportamento (Bryman, 2012), e desenvolver essas questões com novas perguntas que derivam das suas respostas. Estas entrevistas mais conversacionais permitiram-nos aprofundar o nosso conhecimento sobre as alterações levadas a cabo ao longo dos anos na gestão das migrações e colocá-las em perspetiva com o momento atual.

Os dados recolhidos foram analisados através de dimensões-chave e padrões (temas, discursos, áreas) observados nos diferentes métodos. Por exemplo, mas não exclusivamente, na observação participante os temas prevalentes dividiram-se por: a importância da Casa do Brasil de Lisboa para as pessoas imigrantes; as dificuldades enfrentadas por estas e pela associação; e o contraste entre os discursos governamentais e a realidade vivida na associação. Por sua vez, a análise documental permitiu também a análise dos dados através de dimensões-chave e do reconhecimento da ênfase privilegiada nos diferentes momentos da gestão das migrações em Portugal, por exemplo: integração; retornos/expulsões; restrição; inclusão; incentivos ao retorno de emigrantes; benefícios e prejuízos da imigração. Finalmente, as entrevistas qualitativas também apontaram para tópicos-chave ou relevantes ao relatório, nomeadamente no que toca a observações sobre a gestão das migrações anteriormente e a gestão das migrações no seu momento atual (contrastes; dificuldades encontradas; pontos positivos e negativos; problematizações de cada momento; e sentimentos pessoais dos informantes privilegiados sobre todos estes temas). Procurou-se absorver no relatório, e nas nossas conclusões, a análise dos dados obtidos por todos estes métodos.

Os métodos escolhidos para elaboração do relatório permitem ao leitor entrar num enquadramento partilhado de factos, interpretações, observações e reflexões de uma realidade social externa objetiva (Bryman, 2012), a partir de uma multitude de fontes.

Consideramos que a complementaridade dos métodos escolhidos permite um melhor entendimento e aprofundamento do conhecimento sobre a governança das migrações em Portugal. Em primeiro lugar, as entrevistas permitem a articulação do conhecimento do passado e do presente, compará-los, e reconstruir alguns eventos. As entrevistas foram fundamentais para aprofundarmos o nosso conhecimento sobre o passado da gestão das migrações em Portugal, ao fornecer informações que nenhum texto teórico nos poderia ter dado. Perguntar, por vezes, é a única forma de obter conhecimento, como se evidenciou nas entrevistas realizadas. Trouxemos, por isso, histórias e vozes de informantes privilegiados que há muito são atores centrais na área da gestão das migrações, e que contribuíram para este trabalho de formas não possíveis por outros métodos. Em segundo lugar, a observação participante possibilitou-nos “ver através dos olhos de outras pessoas”, neste caso, as pessoas imigrantes que frequentavam a associação e os profissionais da associação. É um método que nos permitiu observar comportamentos em vez de ouvi-los (ao contrário das entrevistas), e que nos permitiu um acesso privilegiado e uma maior sensibilidade ao contexto e ao tema. Ademais, o facto de a observação participante permitir encontrar os membros do contexto social em que nos inserimos (a associação) no seu “ambiente natural” (Bryman, 2012), permite uma maior autenticidade dos resultados. Também a análise documental foi relevante para trazer uma maior autenticidade e credibilidade ao relatório, sendo que se trata de fontes oficiais (nomeadamente, fontes governamentais e relatórios institucionais). A opção por analisar estes documentos permitiu-nos compreender os significados que revelam e os diferentes contextos em que são elaborados – analisar a linguagem utilizada, e a forma como esta produz e legitima opções e discursos no espaço público revelou-se fundamental para alcançar os objetivos propostos na elaboração deste relatório. A análise documental possibilitou, ainda, uma análise mais longitudinal do que a possibilitada pela experiência de estágio.

A opção por estes métodos traz sempre questões éticas a ter em conta. Por um lado, a investigação no campo das migrações tem de ser conduzida com cuidado, sendo que envolve abordar temas e questões que afetam diretamente as pessoas envolvidas, no caso as pessoas imigrantes. É, por isso, necessário conduzir o estudo com princípios éticos e com respeito pelas pessoas afetadas pela questão. A escolha de uma metodologia qualitativa, por seu lado, à partida entendida como uma metodologia que permite um grau maior de subjetividade (Bryman, 2012) exige atenções especiais. Em primeiro lugar, foi

necessário reconhecer que na investigação há sempre um grau de parcialidade, sendo por isso necessário refletir sobre o papel do próprio investigador. No contexto da observação participante, por exemplo, é normal que o contacto com as pessoas imigrantes nos leve a desenvolver afinidades com estas, o que poderá representar uma dificuldade em distanciar a perspetiva do investigador da perspetiva da pessoa imigrante/dos profissionais da associação. Este foi um aspeto que tentámos mitigar, procurando utilizar responsabilmente e o mais objetivamente possível os dados retirados deste método, sem perturbar os contextos quotidianos vividos na associação, pelo menos na medida do possível. No caso da análise documental, a principal preocupação esteve também relacionada com a objetividade e autenticidade dos dados extraídos – procuramos não manipular palavras ou observações, mas antes analisá-los de acordo com os factos que pareciam apresentar, e evitando interpretações próprias que não correspondessem ao conteúdo original do documento. Por sua vez, no que diz respeito às entrevistas qualitativas, optou-se por não realizar entrevistas a pessoas imigrantes. Considerou-se que era importante não perturbar o contexto quotidiano da associação, sendo por isso a observação participante suficiente (e útil) para os propósitos do presente relatório. Foi da nossa consideração que a investigadora estava na associação para contribuir para as necessidades da associação e das pessoas imigrantes. Esse objetivo passava por não perturbar o normal funcionamento da instituição e por reduzir a exposição das pessoas imigrantes a um contexto de investigação, protegendo, também, a sua privacidade.

De acordo com os nossos objetivos, propusemo-nos a responder a quatro questões: qual tem sido a abordagem privilegiada por Portugal na governança das migrações, e como é que contrasta com o momento atual? Qual é o papel e o contributo das associações nestas questões? E há realmente um problema, um “caos” migratório em Portugal, como se faz crer? Se sim, o que é que tem sido feito para mitigar os desafios encontrados? Os seis capítulos que compõem este relatório ajudam a responder a estas questões.

O relatório está estruturado em seis partes. A primeira parte procura esclarecer sobre o estágio propriamente dito – a instituição de acolhimento, os objetivos e as atividades realizadas. A segunda parte faz um enquadramento da história da imigração em Portugal, com destaque para a imigração brasileira em Portugal, tendo em conta que o estágio foi realizado na Casa do Brasil de Lisboa e que a população brasileira é a mais representativa no país. A terceira parte do relatório aborda a história das políticas migratórias em Portugal (de regulação de fluxos e de integração), aplicando a teoria de

Scholten (2020) de universalismo vs. alienação ao contexto português. O quarto capítulo procura desenvolver o conhecimento e a reflexão sobre o estado atual da gestão das migrações em Portugal (discursos, políticas e restrições/obstáculos à regularização e integração de pessoas imigrantes), articulando a teoria com a prática – ainda sob a perspectiva de Scholten (2020). Neste capítulo é argumentado que a abordagem portuguesa às migrações, que parece ter sempre privilegiado o universalismo, parece agora orientar-se para a alienação. Em seguida, faz-se a articulação entre as políticas migratórias expostas nos capítulos 3 e 4 com o papel e envolvimento das associações de imigrantes na influência e implementação destas políticas, em particular da integração de pessoas imigrantes, e as limitações experienciadas pelas associações. Esta análise foi construída sob a ideia de que, havendo política universalista no papel, são, em grande medida, as instituições parceiras do Governo – entre os quais as associações de imigrantes – que possibilitam que seja colocada em prática e que chegue às pessoas que desta beneficiam. Finalmente, nas conclusões, refletimos sobre a principal contribuição desta investigação - uma análise inovadora da governança no período de 2024-2025, articulada com a evolução das políticas migratórias das últimas três décadas, em Portugal, e com os seus impactos específicos no acesso dos imigrantes a direitos e serviços.

1. ESTÁGIO CURRICULAR NA CASA DO BRASIL DE LISBOA

1.1.Caracterização da entidade de acolhimento do estágio

A Casa do Brasil de Lisboa (CBL) é uma associação de imigrantes sem fins lucrativos, com sede no Bairro Alto, freguesia da Misericórdia, ponto de encontro e acolhimento para as muitas pessoas que procuram a Casa. Fundada em 1992 por imigrantes brasileiros em Portugal, é uma das mais antigas associações de imigrantes da população brasileira em Portugal e a primeira a ser reconhecida legalmente (Vianna, 2017a). Desde a sua fundação que se assume como uma associação de carácter político, mas apartidária (Brum, 2021). Tem como missão principal a luta, reivindicação e garantia dos direitos das pessoas migrantes e a promoção da cidadania e integração destas pessoas e em específico da população brasileira; e desde a sua criação, desenvolve um trabalho fundamental nestas áreas, intervindo politicamente na construção de políticas públicas, na denúncia das desigualdades, na sensibilização da opinião pública e no diálogo com diversos decisores políticos em defesa das pessoas migrantes. (Casa do Brasil de Lisboa, 2024).

A influência da Casa do Brasil de Lisboa na área da migração em Portugal, e em específico na defesa da população brasileira em Portugal evidencia-se desde cedo, por exemplo, mas não só, na contribuição que teve para os programas de regularização extraordinária de pessoas imigrantes em situação irregular na década de 1990/2000, em especial na assinatura do Acordo Lula, em 2003, através do seu papel de articulação com o Governo brasileiro e da mobilização da opinião pública nos dois países, cujas iniciativas contribuíram para a assinatura do acordo que permitiu a regularização de milhares de pessoas imigrantes brasileiras não regularizadas em Portugal (Vianna, 2017b).

Desde então, a CBL afirmou-se como entidade de presença comum na consultoria da política das migrações, em um primeiro momento no COCAI (Conselho Consultivo para Assuntos da Imigração), posteriormente no Conselho para as Migrações do ACM até 2023, e desde 2024 – em representação da população brasileira na pessoa da atual vice-presidente da associação, Cyntia de Paula – no Conselho Nacional para as Migrações e Asilo (CNMA), um órgão com funções consultivas do Governo em matéria de migração. Esta vertente política da CBL não se manifesta apenas junto dos órgãos governamentais, mas também junto das próprias pessoas que procuram a associação, com quem a Casa procura incentivar a uma maior participação na política do país e na

reivindicação dos seus direitos; e nas suas parcerias com outras entidades a nível nacional (p. ex. Conselho Municipal de Lisboa para a Interculturalidade e Cidadania e a Rede Social da Câmara Municipal de Cascais) e internacional (p. ex. SOLIDAR, ENAR, Rede Sem Fronteiras), as quais permitem à Casa ter vários espaços de participação e de ampliação da reivindicação das suas lutas e objetivos.

Para além disso, e em articulação com o seu papel político, a CBL sempre teve uma forte presença no ativismo, quer em manifestações (no SEF e na Assembleia da República, por exemplo), quer na sua luta pela consciencialização da opinião pública sobre o tema da imigração e na forma como as pessoas imigrantes são vistas, quer na sua forte presença mediática em Portugal.

A Casa do Brasil de Lisboa, tal como o nome indica, afirma-se também como um espaço de acolhimento de pessoas brasileiras em Portugal, que procuram orientação e apoio, mas também uma ‘Casa’, um lugar que oferece um forte sentimento de pertença, no qual a cultura – um dos pilares da associação – representa um papel fundamental na integração e sentimento de representatividade desta população em Portugal. Assim, a Casa serve também de espaço de festa, da promoção e divulgação da cultura brasileira, de aulas de dança e demais eventos culturais que trazem um pouco do Brasil para Portugal.

Para além da cultura e do ativismo, a intervenção social é uma grande área de atuação da associação. Neste ramo, o atendimento gratuito personalizado a pessoas imigrantes é atividade histórica da associação, em funcionamento desde a sua fundação (Vianna, 2017b). No entanto, é apenas desde 2019 que a Casa do Brasil acolhe esta atividade oficialmente como parte integrante da rede CLAIM – Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes – Bairro Alto. Esta rede, criada pelo antigo ACIME, posterior ACIDI e ACM, atua numa lógica de descentralização dos serviços de apoio à imigração, e a partir da articulação entre o local e o nacional, procurando dar resposta de várias formas, e em várias dimensões às solicitações dos imigrantes. É uma resposta de proximidade e de rede, que procura chegar a qualquer lado do país, sem haver a necessidade de deslocação da população migrante aos grandes centros para obterem informações variadas. Atualmente, na Casa do Brasil de Lisboa, o CLAIM - Bairro Alto engloba dois gabinetes: o Gabinete de Apoio e Orientação (GOE), que procura ajudar as pessoas migrantes em diversas áreas (regularização, nacionalidade, acesso a serviços

públicos, direitos e deveres, ...); e o Gabinete de Apoio à Empregabilidade (GAE), que se centra na resposta em questões de empregabilidade (inserção no mercado de trabalho, reinserção profissional, formação académica, ...). Também no ramo da intervenção social, mas fora do CLAIM – Bairro Alto, a Casa do Brasil de Lisboa oferece apoio psicológico acessível a pessoas imigrantes, através do seu projeto Casa Acolhe – uma rede de psicólogos que oferece consultas de valor social e acordado tendo em conta as capacidades financeiras da pessoa imigrante.

Sendo uma associação sem fins lucrativos, a Casa do Brasil de Lisboa depende de forma quase total de fundos de entidades externas para poder manter os seus projetos e as suas atividades, estando, por isso, altamente exposta às variáveis da disponibilidade de financiamento e da aprovação dos projetos submetidos aos fundos públicos. De momento, e em contraste com outros anos, a Casa do Brasil de Lisboa tem apenas um projeto financiado em curso pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), denominado CLAIM Bairro Alto Migrar com Direitos – Integrar para a Igualdade, cujo objetivo geral passa pela missão central da associação, isto é, o da promoção da integração, participação e inclusão de pessoas imigrantes em Portugal, através do acolhimento, do desenvolvimento das suas competências, e da disseminação de informações fidedignas sobre os seus direitos. Além do FAMI, a CBL tem um protocolo com a Câmara Municipal de Cascais que financia anualmente o atendimento na Loja de Cidadão de Cascais e em julho de 2025 passou a integrar a Rede Incorpora, financiada pela Fundação La Caixa.

No que diz respeito ao projeto financiado pelo FAMI, este teve início em janeiro de 2024 e termina em dezembro de 2026, e desenvolve três atividades: o atendimento personalizado a nacionais de países terceiros pela equipa do CLAIM – Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes; a realização de ações de capacitação de nacionais de países terceiros (NPT); e a promoção da interculturalidade e sensibilização da opinião pública, através das campanhas informativas Informativo Migrar e #MigraMyths – Desmistificando a Imigração (Casa do Brasil de Lisboa, 2025).

Ativismo, Cultura e Intervenção Social são estes os três pilares da Casa. Ao longo dos seus 33 anos de existência, foi a partir destes pilares que a CBL se foi construindo, não só a partir do seu papel interventivo na área da migração, mas também através da

construção de conhecimento científico/estatístico e da promoção da cidadania, em Lisboa e em Portugal.

1.2. Objetivos do estágio e atividades realizadas

Os objetivos do estágio foram delineados de acordo com os projetos em curso na entidade de acolhimento: o projeto financiado pelo FAMI (Migrar com Direitos, Integrar para a Igualdade – CLAIM Bairro Alto) e o protocolo em curso com a Estrutura de Missão da AIMA (EMAIMA) para a recuperação de processos pendentes de regularização.

Num primeiro momento, o objetivo geral passou pela adaptação à instituição de acolhimento do estágio, através da integração progressiva na associação; do conhecimento da equipa da Casa do Brasil de Lisboa; da observação e enquadramento nas atividades realizadas na associação e das respostas oferecidas pela CBL; e do estudo inicial da legislação em matéria de imigração em Portugal (Lei N.º 23/2007, de 4 de julho; Lei N.º 37/2006, de 9 de agosto; e a Lei N.º 37/81, de 03 de outubro).

Inevitavelmente, um dos objetivos gerais fundamentais ao longo do tempo de estágio foi o desenvolvimento de competências e habilidades interculturais, através de um aprofundamento da minha sensibilização para com as pessoas imigrantes e os desafios por estas enfrentados; do desenvolvimento das minhas competências linguísticas; e da crescente adaptabilidade no contacto com as diferentes pessoas imigrantes que contactam com a associação. Neste contexto, e tendo o estágio tomado lugar na Casa do Brasil de Lisboa, foi também essencial incluir como objetivo central o aprofundamento de conhecimentos sobre a população imigrante brasileira em Portugal: a compreensão dos processos da migração brasileira para o país; as especificidades desta população; o nível geral de integração desta população; e o desenvolvimento de habilidades no atendimento específico a pessoas imigrantes brasileiras.

Num momento posterior, seguiu-se o objetivo de procurar refletir e desenvolver conhecimentos sobre o panorama atual no campo das migrações em Portugal, as respetivas políticas públicas e as áreas vitais a abordar quando se pensa em integração de pessoas imigrantes, através da participação nas atividades da associação – não só as atividades dedicadas ao auxílio/apoio/atendimento a pessoas imigrantes, mas também as atividades mais “administrativas” da associação. Este objetivo andou lado a lado com um outro, o da reflexão contínua sobre a sobrevivência e papel desempenhado pela Casa do Brasil de Lisboa (e por consequência, pelas demais associações e restante sociedade civil)

na governação das migrações ou, preferivelmente, e de acordo com o conceito/tema central abordado no presente relatório, na governança das migrações, também através da integração nas atividades da CBL; de reuniões e conversas informais com colegas da equipa da Casa do Brasil de Lisboa; e do envolvimento nas formas de financiamento e sustentabilidade da associação e nas respostas oferecidas pela CBL, as quais variam e dependem da aprovação de projetos de financiamento submetidos a entidades exteriores à associação, como os Fundos Comunitários.

Finalmente, e em articulação com os objetivos referidos no parágrafo anterior, um dos grandes objetivos gerais do estágio foi compreender como é que as políticas de governança das migrações – isto é, o envolvimento e articulação de vários atores, a vários níveis, e de uma forma complexa, na gestão das migrações – chegam (ou não) às pessoas imigrantes.

Relativamente às atividades realizadas no estágio, após uma primeira fase de adaptação à instituição e de integração na equipa, em que as atividades realizadas foram essencialmente a observação de atendimentos no Gabinete de Orientação e Apoio (GOE) e no Gabinete de Apoio à Empregabilidade (GAE), e a realização da Formação Inicial para Técnicos CLAIM (dinamizada pela AIMA), em setembro e outubro de 2024, é possível separar as restantes atividades, realizadas entre novembro de 2024 e maio de 2025, em três tipos: contínuas/frequentes; ocasionais; e pontuais/menos frequentes (Tabela 1). Tendo o estágio decorrido durante um total de 8 meses, de segunda a sexta-feira, das 11 horas às 18 horas, foi possível uma experiência totalmente imersiva na vida associativa, a qual se reflete pela multidimensionalidade e variedade das atividades desenvolvidas, que permitiram alcançar uma compreensão aprofundada do funcionamento da Casa do Brasil de Lisboa.

Entre as atividades contínuas/frequentes, destacam-se a realização de atendimentos a pessoas imigrantes e a organização/realização de sessões informativas, fundamentais para alcançar os objetivos delineados para o estágio. Sendo a CBL uma associação focada na promoção da cidadania e da igualdade de direitos para pessoas imigrantes, estas atividades centram-se no acolhimento destas pessoas, através do atendimento personalizado, e na divulgação de informação sobre os seus direitos e deveres em Portugal.

Desta forma, os atendimentos adaptam-se às necessidades individuais das pessoas que procuram a associação, ainda que seja possível encontrar alguns temas predominantes: possibilidades de regularização das pessoas imigrantes em Portugal; informações e questões relacionadas com processos na AIMA; acesso a serviços e instituições públicas; denúncias; e, ainda, atendimentos relacionados e vocacionados para especificidades da população brasileira, nomeadamente relacionados com o facto de serem uma das populações de imigrantes mais antiga em Portugal (renovação de documentos brasileiros e esclarecimentos sobre a atribuição de nacionalidade portuguesa por tempo de residência legal) e com o facto de, em geral, representarem uma migração muito qualificada (reconhecimento de diplomas estrangeiros).

As sessões seguem a mesma lista de temas que os atendimentos personalizados, mas procuram ser um meio mais amplo e coletivo de proliferação de informação importante para pessoas imigrantes, isto é, procuram atingir um maior número de pessoas do que aquele que é possível nos atendimentos individualizados. Durante o estágio, foi-me atribuída a organização destas sessões informativas e de tudo o que estas envolvem: comunicação/abordagem aos dinamizadores; pensamento de temas em conjunto com a equipa de atendimentos; elaboração dos formulários de inscrição e controlo das pessoas inscritas e respetivos documentos para contagem para o FAMI; e elaboração das evidências físicas e digitais das sessões com o mesmo propósito.

Também neste grupo de atividades (contínuas/frequentes) é de destacar a realização de diversas formações na área das migrações, que contribuíram para a realização das duas primeiras atividades de forma mais capaz e responsável.

O segundo grupo de atividades (ocasionais) subdivide-se em três tipos: elaboração de relatórios/documentos; reuniões/comunicação com a equipa e outras entidades; e a deslocação para exercício de funções na EMAIMA (Estrutura de Missão da AIMA, criada com o principal objetivo de recuperar o grande volume de processos de regularização pendentes). A realização das atividades inseridas neste segundo grupo revelou-se fundamental para uma compreensão mais aprofundada da governança das migrações e do papel da Casa do Brasil de Lisboa na articulação e comunicação com outras entidades para a integração e regularização de pessoas imigrantes. Neste sentido, é inevitável destacar o protocolo assinado entre a EMAIMA e a CBL para a contratação de mediadores interculturais para integrarem a Estrutura, e à qual tive a oportunidade de me deslocar por algumas vezes (14 dias de trabalho) para apoio à equipa de mediadores da

Casa do Brasil de Lisboa quando algum/a colega faltava. Também os documentos e guias práticos de apoio elaborados, com o objetivo de partilhar com a rede CLAIM e o público em geral, e as reuniões realizadas com outras entidades são de ressaltar neste grupo de atividades como fundamentais para um maior aprofundamento do tema do relatório.

Finalmente, o terceiro grupo de atividades (menos frequentes) envolvem atividades nas demais áreas da vida associativa, como por exemplo, a leitura e estudo de projetos de financiamento (essenciais à sobrevivência da CBL); atividades de apoio ao Gabinete de Apoio ao Emprego (GAE); a participação no Grupo Acolhida (grupo de apoio e de partilha de experiências das pessoas imigrantes); e a participação em eventos culturais e manifestações pelos direitos das pessoas imigrantes.

2. BREVE RETRATO DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

2.1. Contexto geral

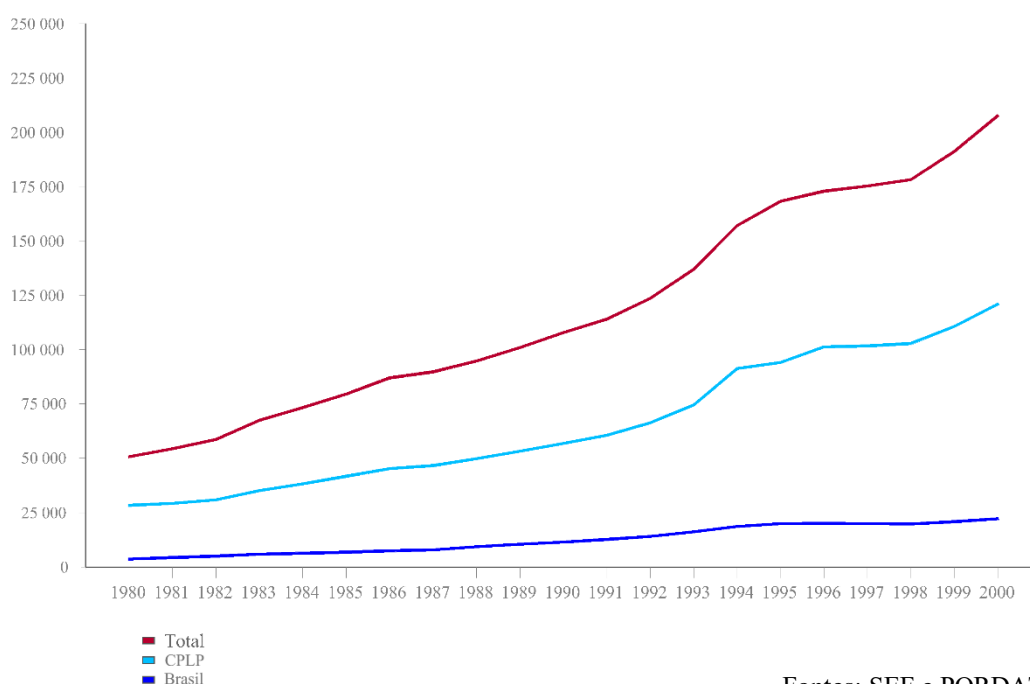
Este capítulo traz como principal contributo para o relatório o aprofundamento do conhecimento sobre a evolução do fenómeno migratório em Portugal, em particular a imigração brasileira para o país e as especificidades desta população. É possível identificar várias fases do movimento migratório para o país, sendo que a última e atual fase, com início na segunda metade da década de 2010, distingue-se por ser mais numerosa e diversa. No que diz respeito à população brasileira, é desde 2007 a população imigrante mais representativa no país, e tem algumas especificidades em relação a outras populações, o que pode ajudar a compreender as causas para a sua presença mais representativa no território.

Portugal é hoje um país de migrações, isto é, um país com um duplo papel no fenómeno migratório global – é tanto um país de emigração, como de imigração (Pires et al., 2010; Góis & Marques, 2018; Góis, 2022). Apesar de cumprir o primeiro papel há séculos, é apenas possível pensar em Portugal como um país de imigração a partir do final dos anos 1990, em que a população estrangeira a residir em Portugal se torna quantitativamente mais significativa e qualitativamente mais diversa (Baganha et al., 2009; Pires et al., 2010; Padilla & Ortiz 2012; Góis & Marques, 2018; Góis, 2022).

Não obstante, é após a Revolução dos Cravos, em 1974, que começa aquela que pode ser considerada como a primeira fase de imigração em Portugal (Pires, 2003; Baganha et al., 2009; Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018), que se prolonga até ao fim do século. Com o fim do regime fascista em Portugal, bem como com a

independência das ex-colónias, observam-se movimentos populacionais para Portugal, que se vão intensificando ao longo das décadas de 80 e 90, maioritariamente resultantes do passado colonial português e de relações históricas, culturais e económicas (Pires et al., 2010; Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018). Assim sendo, neste período, que se estendeu até à viragem do século, a maior parte da população estrangeira era originária de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), inserida em atividades laborais não qualificadas, e de países da União Europeia (UE), cujos imigrantes, por sua vez, ocupavam posições altamente qualificadas, havendo também uma percentagem residual – a qual se foi tornando mais representativa ao longo das décadas de 80 e 90 – de pessoas oriundas da Ásia (4,1% em 1999) e do Brasil (10,9% em 1999) (Góis & Marques, 2018). Se em 1980 a população estrangeira residente em Portugal consistia de um total de 50 750 imigrantes, no final do século, em 1999, era já de 191 143, dos quais 55% originários de um país da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Figura 1) (Pires et al., 2010; Góis & Marques, 2018).

Figura 1 - População estrangeira residente em Portugal (1980-2000)



Com a chegada do novo século, inicia-se uma nova fase na imigração para Portugal, não só em termos de diversidade em relação às regiões de origem dos imigrantes, como também na intensidade dos fluxos migratórios. Esta é uma etapa marcada pela chegada de cidadãos provenientes da Europa do Leste – em especial da Ucrânia – e do Brasil, que beneficiavam, respetivamente, de vistos de curta duração e

isenção de visto para entrada em Portugal, aliciados pelas perspectivas do mercado laboral no setor das obras públicas, do turismo e da construção civil (Baganha et al., 2009; Pires et al. 2010; Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018; Casa do Brasil de Lisboa, 2024). Apesar de estes fluxos de entrada no início do século terem sido muito intensos e diversos, rapidamente se dissiparam, muito devido aos problemas económicos sentidos e acentuados a partir de meados dos anos 2000 (Pires et al., 2010; Góis, 2022).

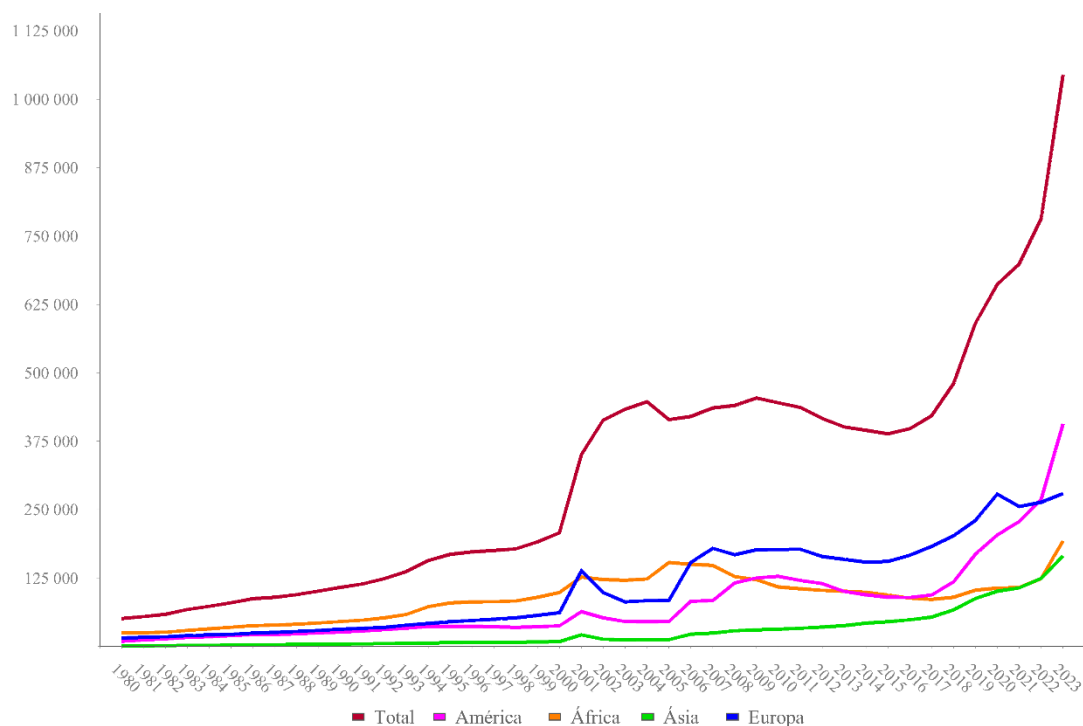
Depois da crise económica de 2008, que afetou gravemente Portugal, e após uma fase de diminuição da população estrangeira residente, no período de 2010 a 2015 (SEF, 2017), em 2016 há uma inversão de tendência, com o aumento da população estrangeira residente em Portugal após anos de decréscimo. O pós crise económica de 2008 poderá, então, ser identificado como o marco efetivo de uma nova fase da imigração em Portugal, marcada por uma alteração dos perfis das pessoas migrantes, pelo aparecimento de novos perfis migratórios, pela intensificação dos fluxos, pela diversidade de nacionalidades (Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018; Góis, 2022), e pela complexificação dos tipos de motivos para a imigração – antes maioritariamente económicos/associados ao mercado laboral; agora muito mais diversos, associados, por exemplo, mas não só, ao estudo e reagrupamento familiar. Nas palavras de Peixoto (2024),

Imigrantes existem desde há muito. Mas os últimos anos foram de grande crescimento e diversificação das entradas. O número de brasileiros (descendentes ou não de portugueses) nunca foi tão grande, os imigrantes provenientes das ex-colónias africanas repetem os mesmos caminhos, europeus de múltiplas proveniências espalham-se pelo país, os asiáticos estão em rápida expansão. (...) Há migrantes económicos, alguns que vêm para estudar e outros para desfrutar de pensões de reforma. (p. 80)

Ao analisarmos a Figura 2, é possível observar as diferentes fases abordadas da imigração portuguesa. As alterações nas dinâmicas e volume da imigração em Portugal refletem não só a posição e inserção do país em diversos sistemas migratórios – global, europeu e lusófono -, mas também a sua evolução demográfica e sociopolítica (Góis, 2022). Da imigração de cidadãos das ex-colónias e de profissionais qualificados num primeiro momento, à posterior imigração de trabalhadores não qualificados do Brasil e do Leste Europeu, até aos dias de hoje, em que vigora uma imigração de perfis variados e em que pessoas de todas as partes do mundo chegam a Portugal, a população estrangeira residente continua a crescer (Figura 2), sem sofrer quedas desde 2016, resultado das especificidades do país, e de um mundo globalizado em constante mutação e cada vez mais interconectado, em que os fluxos migratórios são não só inevitáveis (de Haas et al.,

2020), como também uma das principais forças de transformação social em todo o mundo (Goldin et al., 2012; Góis & Marques, 2018; de Haas et al., 2020; de Haas, 2023).

Figura 4 - População estrangeira residente em Portugal, total e por continente (1980 – 2023)



Fontes: SEF, AIMA e PORDATA.

2.2.A imigração brasileira em Portugal

Não é possível falar de imigração em Portugal sem pensar na população brasileira presente no país, uma das mais antigas e a mais expressiva atualmente, com as pessoas de nacionalidade brasileira a representar 35,3% (Figura 3) das pessoas estrangeiras residentes em Portugal (AIMA, 2024). O fenómeno da emigração de brasileiros com destino a Portugal é antigo, e traduz-se em várias vagas, com características distintas (Góis et al., 2009; Pires et al. 2010; Fernandes et al., 2020). Apesar de ser possível identificar diferentes vagas, a demarcação entre estas não é clara, e são de difícil definição, o que se traduz no facto de alguns autores identificarem apenas três vagas da imigração brasileira em Portugal, e outros identificarem quatro (Figura 4).

No que toca à primeira vaga da imigração brasileira em Portugal, parece haver um consenso, tanto quanto às suas características, como relativamente ao período de ocorrência. Esta vaga decorreu entre os anos 70 e final dos anos 90 do século passado, e

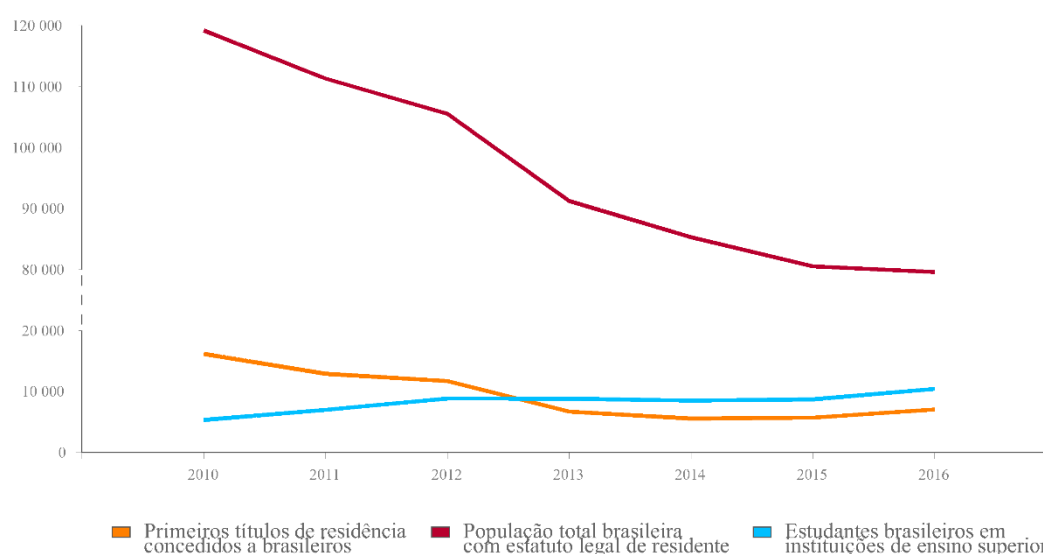
foi predominantemente composta por exilados políticos e por profissionais muito qualificados (Góis et al. 2009; França & Padilla 2018; Fernandes et al., 2020).

A grande divergência entre estudiosos e académicos que trabalham o tema da imigração brasileira em Portugal reside na separação (ou não) entre uma segunda e terceira vaga, de características semelhantes, mas com algumas variações. Para a corrente de estudo que admite apenas a existência de três vagas, a segunda vaga teve o seu início no final do século passado – por volta de 1998 –, e o seu fim no ano de 2010, com a crise económica a levar à diminuição tanto dos fluxos de entrada, como do *stock* de imigrantes brasileiros no país (França & Padilla, 2018). Segundo Góis et al. (2009), Pires et al. (2010) e França & Padilla (2018), autores que defendem esta perspetiva, o fluxo desta vaga tem um carácter marcadamente laboral, tal como o da primeira, porém, apresenta muitas diferenciações: a precarização laboral (imigrantes não qualificados ou que sofrem desqualificação no país de acolhimento); a diversificação de perfis; um aumento significativo das pessoas imigrantes brasileiras residentes em Portugal, o qual se reflete no facto de em 2007 se tornar a maior população de imigrantes do país (SEF, 2008); e a crescente feminização e aparecimento residual de outros perfis (estudantes, por exemplo) que se verificam ao longo desta vaga. Segundo esta corrente de estudos, as diferenças que pressupõem a quebra desta vaga em duas não a justificam, como explicado em Góis et al. (2009):

É problemático saber se à “segunda vaga” da imigração, entrada entre o final dos anos 90 e o início do novo século (Casa do Brasil de Lisboa, 2004; Malheiros, 2007), se seguiu uma “terceira vaga”, mais numerosa e de características diversas, ou se, pelo contrário, foi apenas a “segunda vaga” que se intensificou durante os últimos anos. (...) tendo em conta o que a bibliografia disponível desvendou, pode acreditar-se que existe alguma continuidade no padrão migratório. Tal como a partir dos anos 90, a imigração mais recente é um fluxo de índole laboral (...) A principal diferença ocorre na maior feminização dos fluxos: a “segunda vaga” foi composta sobretudo por efectivos masculinos, enquanto a vaga mais recente é maioritariamente feminina. Apesar disto, podemos aceitar a hipótese que estamos perante a intensificação da “segunda vaga”, mais do que um fluxo de novo tipo. (pp. 129-130)

Por sua vez, do ponto de vista da corrente de estudos que defende a existência de quatro vagas da imigração brasileira em Portugal, este período entre 1998 e 2010 divide-se em duas vagas: a primeira (segunda vaga no panorama geral), referente a um primeiro momento que se dá entre 1998 e 2003, caracterizada pela intensificação e diversificação dos fluxos e pela inserção precária no mercado laboral de profissionais não qualificados ou que passam por desqualificação em Portugal (Fernandes et al., 2020); e a segunda vaga (terceira no quadro global) identificada entre 2003 e 2010, em que a imigração é ainda mais intensa quantitativamente, diversa, feminizada e composta por muitos estudantes e por alguns profissionais mais qualificados, quando em comparação com os profissionais identificados na segunda vaga (Fernandes et al., 2020). Cabe ainda referir que apesar de termos aqui colocado o ano de 2010 como término da terceira vaga desta corrente de estudos, há quem defenda que esta vaga se prolonga até 2015, muito devido à imigração de estudantes brasileiros (Figura 5), que sustentou os fluxos de entrada no decorrer destes anos, apesar da crise (França & Padilla 2018; Fernandes et al., 2020).

Figura 5 - População brasileira com estatuto legal de residente em Portugal e estudantes brasileiros matriculados em IES (2010-2016)

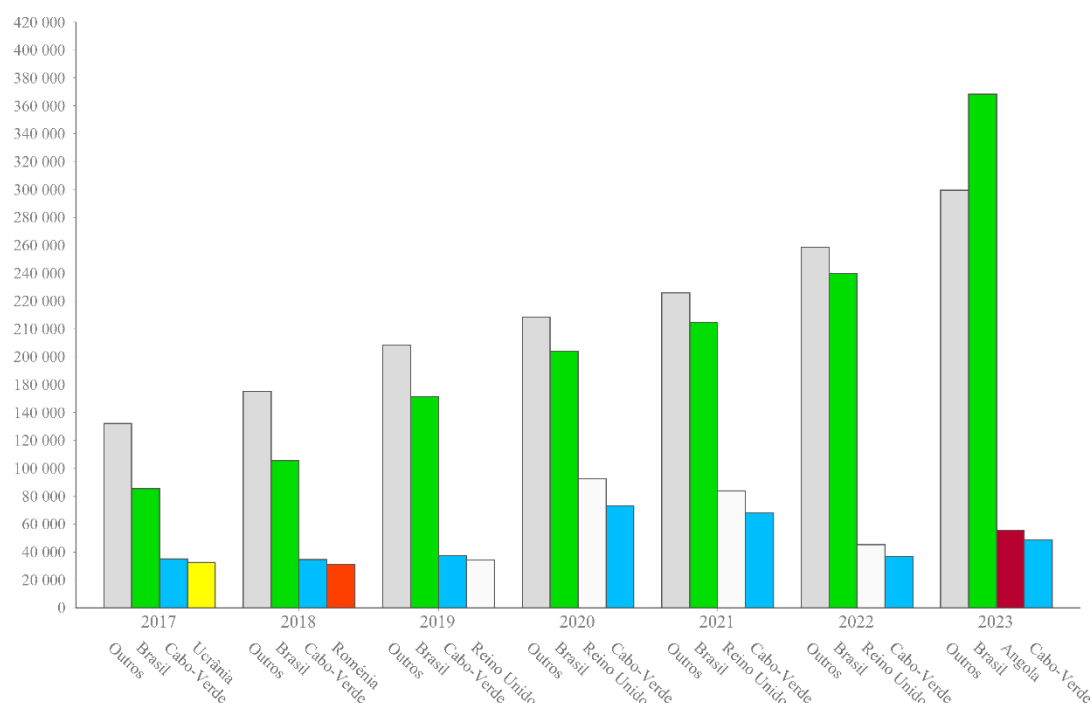


Fontes: SEF, PORDATA e França e Padilla (2018).

Finalmente, e após um período de cinco anos (2010-2015) marcado pelo decréscimo significativo dos fluxos de entrada – em geral e de pessoas brasileiras – em Portugal, pelo retorno de pessoas brasileiras ao país de origem, e pela entrada significativa de estudantes internacionais brasileiros em Portugal (França & Padilla, 2018), o ano de 2016 marca o início da última (até então) e atual vaga da imigração brasileira. Desde

então que a população imigrante brasileira em Portugal cresce de forma intensa – mesmo nos tempos da pandemia COVID-19 –, com mudanças nas suas características, nomeadamente na heterogeneidade e carácter não exclusivamente laboral – apesar da continuação da existência de imigração laboral (qualificada e não qualificada), também investidores, empreendedores, reformados e investigadores e estudantes brasileiros (França & Padilla, 2018) são novos perfis em evidência nesta vaga. Esta imigração é, desde 2017 até hoje, de grande volume, refletindo-se no reforço da posição da população imigrante brasileira como a maior em Portugal, tanto em termos absolutos, como relativos (AIMA, 2024), ao longo dos anos (Figura 6).

Figura 6 - Nacionalidades mais representativas na população total estrangeira residente em Portugal (2017-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

Ao analisar as diferentes fases da imigração de brasileiros em Portugal é possível, então, verificar algumas concordâncias entre as fases da imigração (em geral) e as diferentes fases da imigração brasileira em Portugal (Figura 4).

2.3. Especificidades da população imigrante brasileira

Como mostram as diferentes vagas da imigração brasileira em Portugal, a população brasileira residente em Portugal é muito heterogénea. A sua inserção no mercado laboral é um exemplo disso – nas palavras de Padilla & Ortiz (2012), “os brasileiros imigrantes em Portugal foram sempre um grupo atípico por estar representado

nas profissões e ocupações de alta, média e baixa qualificação ” (p. 164). Porém, esta heterogeneidade não se reserva ao mercado laboral sendo que a diversidade de perfis é uma das marcas da imigração brasileira em Portugal, como já foi abordado anteriormente.

Apesar de, tal como todas as outras, esta imigração se dever a muitos fatores, há condições e especificidades desta população que poderão contribuir para a vinda, estabelecimento e integração das pessoas imigrantes brasileiras no país, e que podem ajudar a explicar a contínua chegada de imigrantes diversos desta população, como explica Pinho (2014):

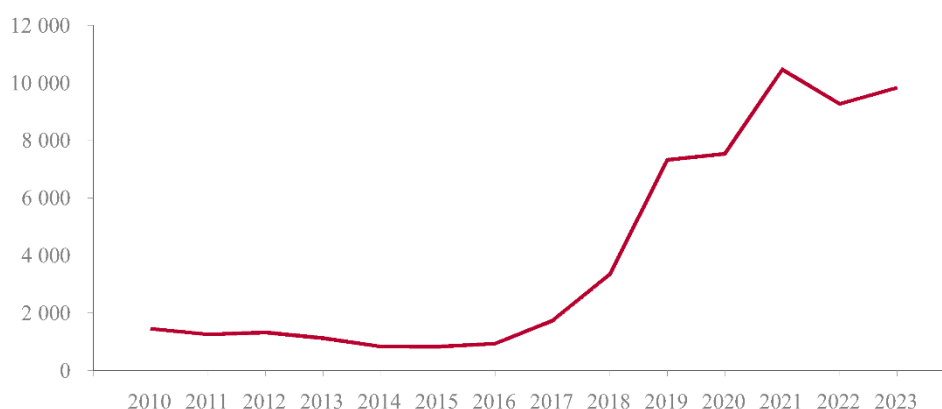
O imigrante brasileiro que reside em Portugal é um nacional de um Estado terceiro relativamente à União Europeia. Mas é, simultaneamente, nacional de um país signatário de acordos com Portugal (...). Ao abrigo desses acordos, o imigrante brasileiro pode adquirir um estatuto específico com vantagens comparativas relativamente a outros imigrantes, nesse caso podendo-se considerar que tais elementos de política são, entre as variáveis intermédias da migração (Saint-Maurice e Pires, 1989), suas facilitadoras. Este estatuto contribui para explicar o desenvolvimento da imigração e a heterogeneidade na sua composição. (p. 182)

São muitos os acordos bilaterais entre Portugal e Brasil com impacto e conexão direta aos fluxos migratórios brasileiros e ao estabelecimento desta população no país, como por exemplo o Acordo Cultural de 1966, que “facilitou” o reconhecimento e a mobilidade de estudantes e profissionais qualificados, com contributo óbvio para a primeira vaga de imigração brasileira (Pinho, 2014).

Entre os muitos acordos assinados entre os dois países, é de destacar a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, em 22 de abril de 2000, em vigor até aos dias de hoje, dos quais decorreram vários outros acordos fundamentais para a fixação e integração de pessoas brasileiras em Portugal. Este tratado concede aos brasileiros um estatuto sociojurídico que os equipara aos cidadãos portugueses em vários campos, e que lhes concede os mesmos direitos e deveres civis e políticos destes últimos, sendo possível escolher entre pedir o estatuto relativo aos: direitos e deveres civis; direitos e deveres políticos; ou os dois. Entre os acordos que decorrem da assinatura deste Tratado, são de salientar o Acordo sobre a Facilitação de Circulação de Pessoas (Decreto-Lei N.º 43/2003, de 24 de setembro de 2003), que permite a isenção de vistos para os cidadãos brasileiros e portugueses que visitem o outro país por um período de 90 dias, e o comumente chamado “Acordo Lula” (Acordo para a Contratação Recíproca de Nacionais, Decreto N.º 40/2003, de 19 de setembro de 2003), assinado em 2003, no qual

a Casa do Brasil de Lisboa desempenhou um papel fundamental, e que contribuiu para a regularização extraordinária de milhares de cidadãos brasileiros com contrato de trabalho (Padilla, 2007), os dois fundamentais para a segunda vaga imigratória brasileira em Portugal. Apesar de ser um Tratado com mais de duas décadas, os pedidos de concessão destes estatutos têm vindo a aumentar desde 2016, em particular o estatuto de direitos e deveres civis, com uma ligeira quebra no ano de 2022 (Figura 7), o que traduz a sua significância crescente para a população brasileira e a sua integração em Portugal (Pinho, 2014), por exemplo, no acesso a cargos na função pública portuguesa, e benefícios económicos no ensino superior (pagamento de propinas como um cidadão português).

Figura 7 - Concessão de estatutos de igualdade de direitos e deveres (2010-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

É, ainda, de salientar o Acordo de Mobilidade entre países da CPLP, apesar de não exclusivo entre Portugal e o Brasil. Assinado em 2021, em Luanda, e colocado em prática em Portugal desde março de 2023, este acordo possibilita aos cidadãos CPLP uma autorização de residência própria. Emitida num primeiro momento em papel A4, esta autorização encontra-se agora a ser renovada já em cartão, o formato uniforme e aceite em toda a União Europeia. Os resultados deste Acordo são claros, sendo que em 2023 45,3% das novas autorizações de residência foram emitidas ao abrigo do Acordo CPLP, entre as quais 108 232 para cidadãos brasileiros (AIMA, 2024), o que contribuiu para o aumento exponencial da percentagem de cidadãos brasileiros regularizados residentes em Portugal em 2023 (+240% quando comparado a 2022). Num momento de imobilização de muitos dos processos pendentes no SEF, e de posterior extinção deste organismo e de criação da AIMA (Decreto-Lei N.º 41/2023, de 2 de junho) esta foi, sem sombra de dúvidas, uma ferramenta essencial para a fixação, regularização e integração de cidadãos

brasileiros em Portugal, e fez derrubar para as pessoas imigrantes muitas barreiras e dificuldades de acesso em vários campos da vida em Portugal.

Finalmente, indo além dos acordos existentes entre Portugal e o Brasil, e pensando não só no que foi observado e experienciado durante o estágio, mas também na história da imigração brasileira em Portugal, é possível destacar, de forma breve, três condições que caracterizam esta população. Em primeiro lugar, em geral, parece ser uma população mais qualificada que outras populações presentes em Portugal, o que se refletiu durante o estágio – tanto nos atendimentos, como nas sessões informativas realizadas (sendo as mais procuradas sobre reconhecimento de graus estrangeiros do Ensino Superior). Esta é uma característica já colocada em evidência nas demais vagas da imigração brasileira, como já explorado no presente relatório. Em segundo lugar, de acordo com a história da imigração brasileira em Portugal e com o facto de ser uma população mais antiga e atualmente tão numerosa, poderá ser também considerada uma população mais integrada, com mais redes sociais de apoio, e cuja uma parte significativa dos cidadãos já possui cidadania portuguesa, ou recolhe condições suficientes para avançar com esse pedido, o que se reflete nos dados estatísticos de nacionalidades mais representativas na obtenção da nacionalidade portuguesa dos últimos dez anos (Figura 8). Esta característica (antiguidade) da população brasileira em Portugal também esteve em evidência durante o estágio, tanto nos atendimentos, como nas sessões informativas, em que o tema da nacionalidade foi uma constante; mas também pelo facto de muitas das pessoas que recorrem à associação procurarem renovar os seus documentos brasileiros, já caducados, por residirem já há muito tempo em Portugal. Seguindo esta linha, o terceiro aspeto que caracteriza a população brasileira em Portugal, e que facilita a sua integração (tanto em Portugal, como no Brasil) e fixação no país, é a facilidade na obtenção e renovação de documentos do seu país de origem, tendo em conta que os órgãos institucionais brasileiros proporcionam a possibilidade de tratar de documentos exclusivamente a partir de recursos eletrónicos, e de canais próprios para cidadãos residentes no exterior. Este é um aspeto fundamental quando se pensa na população brasileira em Portugal, por eliminar barreiras que muitas pessoas imigrantes oriundas de outros países têm de enfrentar, e por proporcionar uma integração de duas vias facilitada – tanto no país de origem, como no país de acolhimento.

É claro, então, que há vários fatores de nível macro, meso e micro (Padilla, 2007; Pinho, 2014; Duvell, 2021) que contribuem para a fixação e integração da população

brasileira em Portugal, e que contribuem para a construção de especificidades desta população, que não são aplicáveis às demais populações de imigrantes em Portugal. Apesar de tudo isto, e de o estatuto de imigrante brasileiro em Portugal trazer no papel alguns desembaraços (ou aparentes “privilégios”), na prática, os imigrantes brasileiros, tal como todos os outros, não estão imunes aos constrangimentos e barreiras existentes atualmente na área da imigração e das políticas migratórias em Portugal, tanto os recém-chegados, como aqueles com mais tempo de residência em Portugal.

3. CONTEXTO E HISTÓRIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Sendo Portugal um país relativamente recente de imigração, também as suas políticas migratórias o são. O capítulo atual procura contribuir para a análise da governança das migrações em Portugal, os diferentes atores que tiveram e têm influência neste campo, e os diferentes contextos vivenciados. Para isso, neste capítulo fazemos a análise das políticas migratórias existentes entre 1981 e 2023, e argumentamos que as políticas elaboradas e implementadas mostram uma abordagem que privilegia políticas universalistas.

As políticas migratórias portuguesas surgem num contexto de pós-revolução e consequente democratização do país, de procura de aproximação aos padrões europeus para entrada na então Comunidade Económica Europeia (CEE), e de um crescente número de pessoas imigrantes a estabelecer-se em Portugal (Padilla & França, 2020a; Malheiros & Peixoto, 2023). Há diferentes entendimentos do que pode ser definido como política migratória, visto que é uma área que envolve vários atores e diversas dimensões (Scholten, 2020; Costa, 2025). Apesar disso, é possível enquadrar dentro deste abrangente campo, dois grandes grupos de políticas. Por um lado, as políticas de regulação de fluxos, comumente entendidas como as principais políticas de imigração, que visam controlar os fluxos de entrada, permanência e saída do país, através de vários instrumentos legais e administrativos e que, apesar de envolverem vários atores que influenciam a sua elaboração e implementação (Padilla & França, 2020a), têm como principal ator o Estado e são fundamentadas maioritariamente de acordo com os interesses políticos e com o princípio de soberania (Padilla & França, 2020a; de Haas et al., 2020; Costa, 2025). Por outro lado, quando se fala de políticas migratórias, consideram-se também as políticas de integração de pessoas imigrantes, que têm como objetivo facilitar o processo de inclusão dos imigrantes e fortalecer a coesão social, através de ações e instrumentos variados, da

promoção da interação das pessoas imigrantes com a população local, e da sua participação nas várias esferas da vida social e política (Padilla & França, 2020b).

Ainda que esta distinção entre dois subtipos de políticas migratórias seja comumente realizada na política, na academia e entre especialistas das migrações, é importante salientar que a demarcação entre os dois não é linear. Sendo a migração um processo cada vez mais dinâmico e complexo, é também um fenómeno que requer uma governança complexa, com políticas que vão além de entendimentos simplificados e tradicionais (Scholten, 2020). Desta forma, não só é difícil saber onde é que se situa o limite entre políticas de regulação de fluxos e políticas de integração, pois estas se influenciam mutuamente, sendo por isso necessário pensá-las em conjunto para alcançar uma boa e eficaz política de governança das migrações (Padilla & França 2020b), como também, pela natureza e complexidade do fenómeno migratório, se torna imprudente limitar aquilo que se classifica como política migratória ou não a estes dois subtipos de políticas (Padilla, 2017). Pensar em políticas migratórias é – ou deveria ser –, nos dias de hoje, pensar em políticas que não se reduzem aos setores, respostas e níveis políticos convencionais na área das migrações. Nas palavras de Scholten (2020),

Complexity literature argues that complex problem situations require complexity governance, which means developing policies that cut across traditional policy sectors and levels (beyond traditional ‘integration policies’ and ‘migration policies’ per se), that involve broad actor networks (including but not limited to governments), that are oriented at the whole diverse population (with as well as without migrant background) and that involve a flexible, contingent and emerging process rather than a specific policy outcome or ‘model’. (p. 109)

Assim, e apesar de ao longo do relatório nos apoiarmos sobre a distinção entre políticas de regulação de fluxos e políticas de integração no desenvolvimento do argumento, realçam-se as vulnerabilidades e insuficiência destas distinções, recorrendo à teoria universalista (*mainstreaming*) do fenómeno migratório na elaboração das políticas (Scholten, 2020). Esta teoria defende a necessidade de aceitação da complexificação das migrações para uma governança eficaz (Scholten, 2020; Pereira et al., *in press*), a qual requer uma abordagem policêntrica, íntegra e processual, coordenada e levada a cabo por diversos atores (Tabela 2). Será a partir desta teoria que se procurará aprofundar o entendimento das políticas migratórias em Portugal, como é que esta abordagem se aplica (ou não) no contexto nacional, e quais os seus resultados práticos na eficácia e implementação destas políticas.

Tabela 2 - Teoria das Políticas Universalistas (Scholten, 2020)

Dimensões das dinâmicas políticas	<i>Mainstreaming</i> (Universalismo)	<i>Alienation</i> (Alienação)
Conhecimento (Alienação do problema)	Uma abordagem íntegra a uma situação complexa (políticas migratórias integradas em políticas, instituições e estruturas convencionais)	Alienação do problema e da sua complexidade
Instituições (Alienação institucional)	Um processo emergente, e não uma solução política (políticas dinâmicas, não únicas e inadaptáveis)	Quando as instituições não conseguem acomodar a complexidade
Poder (Alienação Política)	Envolvimento de redes complexas de atores	Negações, redução enviesada da complexidade como alienação política
Discursos (Alienação social)	Orientado para toda a sociedade	Inclusão seletiva ou exclusão de grupos

Fonte: Adaptado de Scholten (2020)

3.1. Políticas migratórias de regulação de fluxos (1981-2022)

Como já foi referido, a história das políticas de regulação de fluxos em Portugal inicia-se num contexto de integração na Comunidade Económica Europeia (CEE) e de crescimento da imigração no país – em grande medida motivada pelas oportunidades do mercado laboral e crescimento económico – (Baganha et al., 2009; Pires et al., 2010; Padilla & França, 2016; Góis & Marques, 2018; Malheiros & Peixoto, 2023), o que se evidencia pelo facto de a primeira lei a regulamentar o regime de entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros no território nacional datar do ano de 1981 – o Decreto-Lei N.º 264-B/81, de 3 de setembro, que expôs desde logo a dificuldade em controlar os fluxos migratórios (Oliveira & Peixoto, 2022) ao ser sucessivamente substituída durante os anos 1990 a 2000 por outras leis de imigração, e complementada por outros instrumentos políticos, que foram adaptando e estruturando as condições de entrada, permanência e saída de estrangeiros, numa tentativa de regular estes fluxos e desincentivar a imigração (Tabela 3), maioritariamente com ênfase no controlo sobre as entradas e prevenção da imigração irregular a partir da emissão de vistos antes da entrada em território nacional, e na aproximação aos padrões e às exigências europeias (Pires, 2007; Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2016, 2020; Asensio & Padilla, 2021; Góis, 2022; Leitão, 2024).

O primeiro diploma que veio substituir a primeira lei portuguesa de regulamentação da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros em Portugal foi o DL N.º 59/93, de 3 de março, e revelou-se uma lei mais adequada às realidades migratórias e ao mercado de trabalho nacional – o qual foi sempre um elemento-chave nos fluxos migratórios e na elaboração das políticas migratórias portuguesas (Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2020a; Costa, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023) –, ao introduzir critérios para a concessão de vistos de trabalho; e, ainda, ao assegurar um regime excecional de concessão de autorizações de residência para pessoas imigrantes já residentes em Portugal sem visto, em casos de “reconhecido interesse nacional” (Diário da República N.º 52/93, Série I-A, de 1993-03-03, p. 929). Assim, surgem pela primeira vez em 1993 dois elementos estruturais das políticas e leis de imigração: a articulação entre a regulação de fluxos migratórios e as necessidades do mercado laboral; e a possibilidade de regularização de cidadãos estrangeiros presentes em território nacional sem posse de visto para fins de residência (Padilla & França 2016; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto 2023). O objetivo desta lei passava por implementar uma política mais restritiva de imigração e evitar a realização de processos de regularização extraordinária, com foco no controlo de entradas e regulação de fluxos através da emissão de vistos antes da entrada em território nacional (Góis, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022).

Apesar de introduzir elementos importantes na gestão das migrações em Portugal, o DL N.º 59/93, tal como os restantes instrumentos políticos de regulação da entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros em território nacional dos anos 90 e meados dos anos 2000, mostrou-se frágil e incapaz de cumprir os seus objetivos, nomeadamente o de contenção da imigração irregular. Consequentemente, este diploma veio a ser substituído em 1998, pelo DL N.º 244/98, de 8 de agosto, que procurou continuar a transposição de normas europeias (Asensio e Padilla, 2021; Costa, 2022; Oliveira 2022) e garantir um regime de vistos mais adequado e claro, demonstrando a pretensão reforçada de gestão dos fluxos migratórios desde a origem e de fortalecimento do controlo das fronteiras externas; mas que também se mostrou em certos aspetos mais progressivo, nomeadamente no âmbito do direito ao reagrupamento familiar, pela primeira vez abordado em Portugal (Oliveira & Peixoto, 2022), e na extensão da possibilidade de regularização excecional individual para englobar, para além de razões de reconhecido interesse nacional, razões humanitárias (Baganha et al., 2009; Góis, 2022).

Uma vez mais, esta lei não alcançou os resultados desejados, mostrando a ineficácia da emissão prévia de vistos de trabalho e do controlo de fronteiras (Asensio e Padilla, 2021), sendo que as pessoas continuavam a entrar e a estabelecer-se em Portugal, e a inserir-se no mercado de trabalho, apesar da sua situação irregular (Góis, 2022). Por conseguinte, procurou-se colmatar as falhas desta lei com uma nova alteração, o DL N.º 4/2001, de 10 de janeiro, assente nos mesmos princípios dos anteriores, isto é, no controlo de fluxos de entrada a partir da emissão de vistos prévios e na redução da imigração irregular, mas que introduziu novidades para alcançar estes objetivos, nomeadamente, a implementação de um sistema de quotas de admissibilidade de trabalhadores imigrantes – apoiada na ideia de que seria possível regular a entrada das pessoas de acordo com relatórios elaborados sobre as necessidades do mercado de trabalho nacional, que se revelou falsa (Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024) – e a entrada em vigor de uma autorização de permanência, que permitia aos imigrantes em situação irregular no país sem visto adequado e com contrato de trabalho a possibilidade de regularização (Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024). Apesar de o mecanismo da autorização de permanência ser considerado uma novidade, na prática, representava um programa de regularização extraordinária, uma estratégia já utilizada pelos governos portugueses desde os anos 90 para tentar resolver a presença de pessoas imigrantes em situação irregular no país (Padilla & França, 2016, 2020; Costa, 2022, 2025; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023).

Os vários programas de regularização extraordinária aplicados em Portugal na década de 90 e em meados dos anos 2000, intercalados com as várias leis migratórias que foram sendo implementadas e substituídas, são indicativos das falhas contínuas destas leis, da ineficiência dos canais formais de imigração, e da tentativa de controlar os fluxos com sistemas complexos de vistos e autorizações de residência (Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2020a; Asensio & Padilla, 2021; Costa, 2025), que não conseguiram evitar o aumento do *stock* de imigrantes em situação irregular. Nas palavras de Padilla e França (2016),

According to Baganha (2005), these processes were inefficient and should not be understood as real migration policies but as general amnesty processes trying to solve the issue of undocumented immigrants already installed in the country. Padilla and Ortiz (2012) state that Portuguese migration policies were mostly an answer to an overwhelming and unintended immigration situation, instead of a

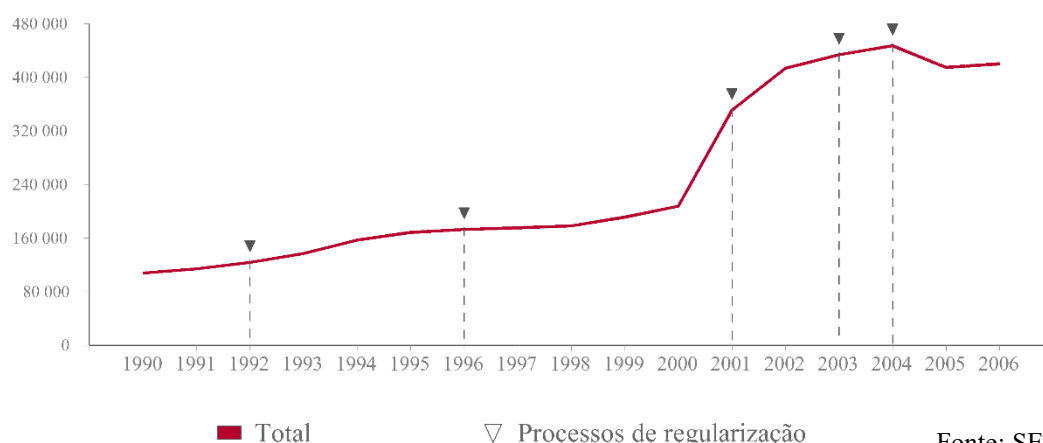
planned policy. In fact, the failure of these policies allowed an increase in irregular immigrants' stock that could only be solved through exceptional measures. (p. 42)

Entre 1992 e 2005 foram, então, realizados 5 processos de regularização extraordinária (1992, 1996, 2001, 2003, 2004-05), todos eles resultado do envolvimento e articulação entre vários atores que, apesar de conterem objetivos diferentes, defendiam de igual modo a regularização das pessoas imigrantes em situação irregular (Padilla & França 2020a; Malheiros & Peixoto, 2023).

A forte ligação entre o mercado de trabalho nacional e os fluxos migratórios sempre foi uma evidência dos fluxos e das leis migratórias do país, como já foi referido, e os programas de regularização extraordinária não fugiram a esta regra. Pelo contrário, fortaleceram a ideia da relação entre a racional económica e do mercado laboral e a gestão dos fluxos migratórios em Portugal, sendo que em todos os processos de regularização extraordinária, a inserção no mercado laboral era o elemento-chave em comum (Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2016; Costa, 2022; Góis, 2022). Apesar de os dois primeiros programas de regularização (1992 e 1996) terem resultado de um conjunto mais vasto de interesses, em que se privilegiou a questão dos direitos humanos e da responsabilidade do Estado português para com o seu passado colonial, dado os perfis das pessoas imigrantes em situação irregular na década de 90 (como abordado no capítulo dois), os diplomas deixam clara a necessidade de comprovação de meios de subsistência – nomeadamente através do exercício de atividade laboral – para poder prosseguir com o pedido (Decreto-Lei N.º 212/92, de 12 de outubro; DL N.º 3-A/96, de 26 de janeiro). Por sua vez, os restantes processos de regularização têm uma racional vincadamente económica, natural num contexto de entrada de Portugal na União Europeia e consequente investimento e fundos para a realização de obras públicas, reconhecendo a importância das pessoas imigrantes em situação irregular na força laboral do país (Baganha et al., 2009; Góis & Marques, 2018; Padilla & França, 2020a; Costa, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024).

No total dos cinco processos de regularização realizados, que trouxeram visibilidade estatística e legal para milhares de pessoas imigrantes já residentes em Portugal, foram registados cerca de 310 mil processos (Tabela 4), a maioria por via da inserção no mercado laboral, vinculando a residência em Portugal a um contrato de trabalho. Apesar do processo extremamente burocrático denunciado nos processos de regularização extraordinária, deixando por isso milhares de pessoas de fora desta possibilidade, as estatísticas da população estrangeira residente em Portugal aumentaram substancialmente (Figura 9) no seguimento destes processos que possibilitaram a integração administrativa (*de jure*) de muitas pessoas.

Figura 9 - Estrangeiros com residência legal em Portugal e processos de regularização extraordinária (1990-2006)



Fonte: SEF.

Até então, o princípio em vigor de regularização era o de regularizações extraordinárias. Portugal guiava-se por políticas reativas, moldadas de acordo com o contexto específico português, e que procuravam responder a um fenómeno já em curso, em vez de antecipar ou prever movimentos migratórios (Padilla & Ortiz, 2012; Góis & Marques, 2018; Costa, 2022, 2025). O facto de as várias modificações à Lei de Estrangeiros dos anos 90 e meados de 2000 em Portugal procurarem constantemente adaptar-se à realidade da irregularidade em Portugal e evitar novos processos de regularização extraordinária através do controlo reforçado de fronteiras, e continuamente falharem este objetivo, expõe a lógica reativa das políticas de regulação de fluxos em vigor até à data em Portugal.

Em 2007, com a implementação da nova Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, a qual veio substituir o regime anterior de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros

do território nacional, há uma mudança de paradigma, para um modelo de regularização contínua, ordinária, e “caso a caso” (Costa, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023). Esta mudança foi impulsionada não só pelas necessidades nacionais, mas também por pressões europeias, que cada vez mais rejeitavam as regularizações extraordinárias. A nova lei de 2007 promoveu um conjunto de alterações que procuravam responder à ineficácia das leis anteriores, através da conjugação entre o controlo de fluxos migratórios a partir da emissão de vistos no exterior, com uma nova tipologia simplificada de métodos para admissão e permanência em território nacional e o aumento de possibilidades e formas de regularização, inclusive a regularização de pessoas imigrantes já presentes em território nacional sem titularidade de visto de residência (Padilla & França, 2016, 2020; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023).

No âmbito da admissão em território nacional, procedeu-se à criação de um visto único para residência, concedido de acordo com objetivos específicos. Entre estes, é de salientar o visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional, cuja concessão dependia de contingente global determinado de acordo com a existência de oportunidades de emprego não preenchidas por cidadãos nacionais, comunitários ou residentes legais já no país (Lei N.º 23/3007, de 4 de julho). Ademais, a nova lei criou um visto e regime específico para imigração temporária, que tinha por objetivo englobar várias situações que obrigam a estadias de até um ano em território nacional (Padilla & França, 2016, 2020a; Góis, 2022), sem necessidade de concessão de autorização de residência.

No que toca à permanência em território nacional, a Lei N.º 23/2007 simplificou e desburocratizou os processos de regularização e alargou as oportunidades de regularização das pessoas imigrantes, através da implementação de um único título – a autorização de residência, que poderia ser temporária ou permanente (Padilla & França, 2016), concedido de acordo com condições gerais e específicas, consoante a finalidade da residência (Góis, 2022) e, ainda, da possibilidade de regularização por duas vias: por titularidade de visto adequado de residência, ou por regimes excecionais de concessão de autorização de residência para pessoas já em território nacional sem visto adequado. Como explicam Malheiros & Peixoto (2023),

(...) the new law also created provisions for the ongoing regularisations of other individuals. These included victims of trafficking, thus respecting the EU directive on the theme. It also included children in specific circumstances, such as minors born in Portugal from holders of

residence permits, or who attended a pre-school, primary, secondary or professional education; and immigrants in specific circumstances, such as adults with foreign parents born in Portugal yet who remained in the country from under 10 years of age and onwards. Also included were individuals with long term medical needs; and foreign citizens requiring exceptional responses, including reasons of national interests, humanitarian reasons; and other public interest motives. (p. 115)

Entre os regimes excecionais de regularização possibilitados pela nova lei, é de destacar a concessão de autorização de residência para pessoas imigrantes em território nacional por via de uma relação laboral, sem visto de residência, através dos artigos 89.º N.º 2 e 88.º N.º 2, ainda que os títulos concedidos ao abrigo deste último devessem, em teoria, englobar-se no contingente global máximo definido de emissão de vistos de residência para atividade profissional subordinada (88.º N.º 3) (Góis, 2022; Leitão, 2024). Na primeira versão desta lei, para efeitos de concessão desta autorização de residência, seria necessário o cidadão comprovar a sua relação laboral, entrada e permanência legal em Portugal e registo e contribuição para a Segurança Social (Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Costa, 2025). Vigorava, então, o novo paradigma de regularização contínua, em que as excecionalidades que marcaram os programas de regularização extraordinária da década de 1990 e meados dos anos 2000, tornam-se um mecanismo comum de regularização, incluídas na nova Lei de Estrangeiros, agora centrada nestes artigos e na figura da chamada “Manifestação de Interesse”.

A inserção deste mecanismo de regularização *ex-post* é um reconhecimento formal da articulação existente entre o mercado de trabalho (no caso português, altamente informal e precário) e os fluxos migratórios para Portugal, como já foi mencionado, e das consequências que essa relação traz, nomeadamente nos números de pessoas imigrantes em situação irregular no país, e no aumento da sua vulnerabilidade laboral, social e civil (Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024; Costa, 2025). Apesar disso, e apesar de este mecanismo procurar adaptar a legislação às necessidades de mão de obra, as quotas máximas estabelecidas no caso do Art.º 88.º (para exercício de atividade profissional subordinada) nunca se mostraram compatíveis com a realidade nacional e, por conseguinte, nunca se mostraram eficazes, como corroboram os números de concessão de autorizações de residência ao abrigo deste regime nos únicos anos após entrada em vigor desta lei em que há informações completas disponíveis – em 2008 (contingente global fixado em 8500, e 17926 autorizações de residência concedidas ao abrigo da “Manifestação de Interesse”); e em 2010 (contingente fixado em 3800, e 10323 autorizações de residência para trabalho concedidas), que excederam em muito a quota

de admissão de trabalhadores estrangeiros (Góis, 2022; Leitão, 2024; Costa, 2025), evidência que culminou na eliminação do contingente global definido na lei em 2022.

A Lei N.º 23/2007 continua a ser até aos dias de hoje a lei que regulamenta a entrada, permanência, saída e expulsão de cidadãos estrangeiros em território nacional, ainda que ao longo dos anos tenha sofrido algumas modificações. Tal como já foi abordado, muitas das leis iniciais em matéria de imigração serviram como uma aproximação às exigências e diretivas europeias nesta área ou, por outras palavras, políticas de europeização da imigração (Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2016; Costa, 2022). Desta forma, e nos mesmos moldes, a Lei de Estrangeiros de 2007 também se foi adaptando às regras europeias através da implementação de leis de transposição de diretivas europeias que, pese embora possam algumas ser identificadas como tendo uma orientação humanitária e inclusiva, nomeadamente no âmbito da proteção de vítimas de tráfico humano, do direito ao reagrupamento familiar e ao asilo, na mobilidade de estudantes internacionais e na admissão de migrantes altamente qualificados (Padilla & França, 2016, 2020; Costa, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023), é verdade também que grande parte das políticas e diretrizes desenvolvidas pela União Europeia durante as três primeiras décadas do século têm tido (e cada vez mais) uma orientação securitária, isto é, de ligação da migração a questões de segurança e de ameaça à integridade das sociedades de acolhimento (de Haas et al., 2020; Ambrosini & Hajer, 2023), com a adoção de políticas que penalizam a imigração irregular, o tráfico humano e o recrutamento de pessoas em situação irregular, e que procuram, ainda, assegurar o controlo apertado e restritivo de fronteiras externas e o retorno de pessoas em situação irregular (Padilla & Ortiz, 2012; Costa, 2022; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023).

Não obstante, no geral, pelo menos até há bem pouco tempo, Portugal tem conseguido equilibrar a posição crescentemente restritiva europeia – que, inevitavelmente, como Estado-Membro, tem de seguir –, com uma posição humanitária e inclusiva. Nas palavras de Padilla & Ortiz (2012),

(...) as respostas de Portugal aos desafios da imigração, tal como mencionado, têm sido harmonizadoras, conciliando as necessidades do mercado de trabalho nacional com as exigências europeias. No contexto europeu de crescente criminalização, a visão portuguesa até agora tem sido mais humanitária, mesmo implementando as restrições que chegam por exigências europeias (deportações, expulsões, maior controlo dos fluxos). Como Acosta sugeriu, Portugal está entre os países que aplica de forma mais benévola as regras que endurecem as políticas migratórias europeias. (p. 180)

Esta vertente humanista e integradora das políticas portuguesas de regulação de fluxos manifesta-se particularmente nas alterações realizadas desde 2017 à Lei de Estrangeiros, que procuraram, em geral, adotar uma posição humanista, através da promulgação de várias leis que tiveram como objetivo limitar a expulsão de Nacionais de Países Terceiros (NPT) e aumentar a proteção de menores, requerentes de asilo, refugiados e vítimas de tráfico humano (Lei N.º 59/2017, de 31 de julho; Lei N.º 102/2017, de 28 de agosto; Lei N.º 26/2018, de 05 de julho; Lei N.º 28/2019, de 29 de março) e, ainda, no âmbito da regulação de fluxos e da integração de pessoas estrangeiras em território nacional, simplificar, desburocratizar e alargar os procedimentos de regularização “caso a caso” e os pedidos de vistos pedidos no estrangeiro.

Nesta última vertente, são de destacar as alterações no âmbito da Manifestação de Interesse (artigos 88.º N.º 2, 3 e 6; e 89.º N.º 2 e 5) que, apesar de ser um mecanismo de regularização progressivo e integrador desde 2007, em 2017 e 2019, respetivamente através das Leis N.º 59/2017 e N.º 28/2019, estes ideais são reforçados, através da retirada do contingente global associado ao artigo 88 (Art.º 88 N.º 3); da conversão deste mecanismo excecional num instrumento comum de regularização, a ser apresentado de forma mais simples e direta, via plataforma online (Lei N.º 59/2017, de 31 de julho); e, ainda, em 2019, através da implementação da presunção de entrada legal, em casos em que o requerente possua 12 meses de contribuições para a Segurança Social (Lei N.º 28/2019, de 29 de março), eliminando assim uma barreira fundamental na regularização de muitas pessoas imigrantes em situação irregular, mas integradas no mercado laboral, que não tinham forma de comprovar a sua entrada legal em território nacional (Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024; Costa, 2025; Pereira et al., *in press*).

Não relacionadas com a Manifestação de Interesse, mas igualmente importantes, destacam-se as alterações propostas à Lei de Estrangeiros em 2022, introduzidas pela Lei N.º 18/2022, de 25 de agosto, que cria um visto para procura de trabalho (e conjuntamente elimina definitivamente o contingente global para admissão de trabalhadores estrangeiros) e introduz artigos na lei para implementação do Acordo de Mobilidade CPLP, assinado em 2021, cujo objetivo seria promover a livre circulação e aprofundar as ligações existentes entre os Estados-Membros CPLP (Resolução da Assembleia da República N.º 313/2021, de 09 de dezembro). Estas novas mudanças trazidas pela Lei N.º 18/2022 representam uma mudança e um avanço no paradigma da regulação de fluxos em Portugal, como explica Leitão (2024):

De facto, estas alterações criam, pela primeira vez, condições para que o mercado de trabalho se estruture com base na entrada legal de trabalhadores e não apenas na regularização dos que já se encontravam no país em situação irregular. É certo que se mantém o mecanismo de regularização dos que já se encontram a trabalhar no país, previsto no art.º 88.º, mas é criado, pela primeira vez, o visto para a procura de trabalho e normas para facilitar a circulação no espaço lusófono. Em nosso entender, estes dois conjuntos de normas poderão contribuir para que a entrada legal venha a ser dominante no futuro no que se refere ao mercado de trabalho. (p. 86)

Com estas medidas, aprofunda-se o argumento da articulação entre o mercado laboral e os fluxos migratórios e, a partir da conjunção de lógicas económicas e de direitos humanos (Oliveira & Peixoto, 2022), criam-se ferramentas para a entrada legal de trabalhadores em Portugal, articuladas com a possibilidade de regularização *ex-post*. Estas alterações parecem reconhecer a necessidade de pensar em mecanismos diversos, que englobem a complexidade e motivações das migrações, para alcançar os resultados desejados na regulação e controlo de fluxos migratórios, nomeadamente a contenção da imigração irregular e a diminuição da vulnerabilidade das pessoas imigrantes, como a literatura científica indica (Goldin et al., 2012; de Haas et al., 2020; Scholten, 2020; Triandafyllidou & Bartolini, 2020; Ambrosini & Hajer, 2023).

Assim, apesar de se poder considerar que a Lei N.º 23/2007 continua a ser uma lei reativa e não proativa, esta oferece uma resposta diferenciada, mais progressiva e pragmática para lidar com a irregularidade e a ineficácia do controlo dos fluxos migratórios (Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Costa, 2025). A visão integradora desta lei reflete-se nas sucessivas alterações que foram sendo aprovadas, nomeadamente no âmbito da extensão da proteção dos direitos e deveres das pessoas imigrantes, refugiadas e requerentes de asilo (Padilla & França, 2016, 2020; Malheiros & Peixoto, 2023; Pereira et al., *in press*) e na procura por articular e desenvolver mecanismos de regularização *ex-ante* e *ex-post*.

A preservação desta lei durante um longo período de tempo, em particular o consenso que conseguiu preservar entre os diferentes espectros políticos em relação ao mecanismo da Manifestação de Interesse (regularização de pessoas com relação laboral *ex-post*), podem ser questões explicadas por vários motivos, todos eles já referenciados ao longo do capítulo. Desde logo, e tendo em conta a longa história do nó entre o mercado laboral e as políticas de regulação e controlo de fluxos em Portugal, a nova Lei N.º 23/2007 e o mecanismo da regularização *ex-post* aplicado nos artigos 88.º N.º 2 e 89.º N.º

2 permitem preencher as necessidades de mão de obra de uma população portuguesa envelhecida e, ao mesmo tempo, eliminar possíveis injustiças no mercado laboral, criadas pela irregularidade (salários mais baixos e condições laborais mais precárias), as quais também impactam as pessoas nativas (Malheiros & Peixoto, 2023; Costa, 2025). Em segundo lugar, a concordância em redor deste instrumento é explicada pelo facto de este oferecer uma solução ao problema estrutural da migração irregular, causada não só pela ineficácia dos instrumentos de entrada legal (em parte, mas não só, derivada da contínua falta de investimento na rede consular portuguesa), mas também pela incapacidade de ajustamento destes à realidade migratória e laboral do país. Não sendo mais possível recorrer a programas de regularização extraordinária, dada a resistência e condenação europeia, e tendo em conta a ineficácia dos instrumentos de entrada legal no país, tornou-se indispensável a existência de um mecanismo que assegurasse a regularização das pessoas imigrantes em situação irregular, que controlasse na medida do possível os fluxos, e que atenuasse e emendasse situações de irregularidade e invisibilidade (Costa, 2022, 2025; Malheiros & Peixoto, 2023). Seguindo esta direção, e ainda no âmbito de controlo da irregularidade, mas de uma perspetiva menos administrativa e mais humanista, a necessidade de defender os direitos das pessoas imigrantes que, inevitavelmente, quando em situação irregular, se tornam mais vulneráveis a todos os tipos de exploração, é também um fator a ter em conta quando refletimos sobre o consenso alcançado pela Lei de Estrangeiros de 2007 e o mecanismo da Manifestação de Interesse.

Assim, encontrou-se a partir desta lei e em particular dos seus artigos 88.º N.º 2 e 89.º N.º2 uma solução tripla, de racional económica, administrativa e de defesa dos direitos humanos, satisfazendo os interesses dos vários atores que têm influência nas políticas, nomeadamente: a sociedade civil e os sindicatos (racional predominantemente humanista); os vários governos (racional predominantemente económica e administrativa); e os empregadores (racional económica).

Apesar de todos estes fatores enumerados terem sido fundamentais na manutenção do consenso à volta da Lei N.º 23/2007 e do mecanismo da Manifestação de Interesse, importa ainda referir um último não menos importante – o facto de que a imigração, e em particular a imigração e os imigrantes irregulares, nunca foram, pelo menos até há bem pouco tempo, assuntos politizados, isto é, assuntos no centro da agenda pública portuguesa e objeto de debate político explícito (de Haas et al., 2020). Este fator foi fundamental para a manutenção do consenso à volta da Manifestação de Interesse ao

longo dos anos, sem o qual este mecanismo, muito possivelmente, e como vêm a confirmar os acontecimentos recentes, não teria resistido na Lei durante tanto tempo (Góis, 2022; Oliveira, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Costa, 2025).

3.2. Políticas de Integração (1996-2023)

O consenso existente durante muito tempo em questões de migração foi também um fator essencial para a construção das políticas de integração em Portugal, as quais sempre se guiaram por princípios inclusivistas, à semelhança da Lei de Estrangeiros N.º 23/2007. O conceito de integração é de difícil definição, multidimensional e pensado de diferentes perspetivas. No presente trabalho, é definido como o processo dinâmico, complexo, e sem fim possível definido ou alcançável, de incorporação da pessoa imigrante na sociedade de acolhimento através da participação ativa nos domínios social, económico, cultural, político e religioso, e de adaptação mútua entre membros da sociedade, de forma a manter e promover a coesão social (Padilla, 2017; Padilla & França, 2020b; Oliveira, 2022; Pereira et al., *in press*). De acordo com esta ideia, as políticas de integração procuram, portanto, alcançar estes resultados ao facilitar o processo de inclusão e incorporação das pessoas imigrantes na sociedade, por intermédio de iniciativas multifacetadas, que deverão direcionar-se para vários atores e ter em conta os vários fatores e agentes que determinam uma mais bem-sucedida integração das pessoas imigrantes. O processo de integração abrange várias áreas, e é impactado não só por processos sociais amplos, mas também por políticas que interagem umas com as outras (Padilla & França, 2020b; Oliveira, 2022).

Neste sentido, e tal como foi referido no início do capítulo, é possível captar a relação intrínseca entre políticas de regulação de fluxos e políticas de integração (Padilla & França, 2016, 2020a; de Haas et al., 2020; Pereira et al., *in press*) e, por isso, a dificuldade subjacente, em certos casos, de realizar uma clara distinção entre as duas. As políticas de regulação e controlo de fluxos podem, portanto, ter grande influência na integração das pessoas imigrantes, tanto antes da sua entrada em território nacional, de acordo com a sua política de vistos e de regulação dos canais legais, a qual condiciona a chegada e estabelecimento eficiente em território nacional; como depois da entrada, através da (im)possibilidade de regularização *ex-post* ou, por exemplo, do estabelecimento do direito à residência permanente e do direito ao reagrupamento familiar, pilares de integração das pessoas imigrantes. O caso português reflete bem este argumento, tendo em conta que a Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, considerada

progressiva e de visão integradora, com os seus diversos mecanismos implementados ao longo do tempo, possibilitou sempre uma mais bem-sucedida integração das pessoas imigrantes: quer pela procura de incentivo à migração regular com a implementação de novas tipologias de vistos (por exemplo, o visto para procura de trabalho e o visto CPLP); quer pela possibilidade da integração *de jure* das pessoas imigrantes já integradas *de facto* (por exemplo, no mercado laboral, ou no sistema educativo) (Oliveira & Peixoto, 2022; Góis, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023).

Compreende-se, então, o impacto que as políticas desenvolvidas em vários campos pelo governo do país de acolhimento – que se interlaçam com as políticas de integração – poderão ter no processo da integração, mesmo antes da entrada da pessoa imigrante no país. Ademais, esta ideia reflete a complexidade e a segmentação do processo de integração, como explica Oliveira (2022):

It is important to acknowledge that individuals may be integrated into one dimension while not in others and that various dimensions may mutually influence the outcomes. (...) The host society shapes policies and public services aimed at ensuring its normative order, which influences the path of integration. Consequently, immigrant integration extends to those who define ‘integration’ in policy terms, and how the causes and potential remedies are featured. Host society policies, whether receptive, indifferent or hostile, can significantly influence immigrant integration outcomes. Consequently, policies can impact the vulnerabilities and opportunities associated with integration outcomes and potential pathways. (pp. 23-24)

O Estado é, portanto, um ator fundamental e com grande responsabilidade no processo de integração das pessoas imigrantes (Padilla, 2017). Em Portugal, as políticas de integração de imigrantes adotaram desde cedo uma abordagem multinível, inclusiva e transversal, compatível com a teoria das políticas universalistas de Scholten (2020). Apesar de já em 1991 e 1993 se identificarem políticas progressivas que incluíram e beneficiaram pessoas imigrantes, como é o caso do Programa de Especial de Realojamento (PER), é possível considerar o ano de 1996 como o ano fulcral de partida para a construção de políticas públicas em matéria de integração de imigrantes (Padilla & França, 2016; Pereira et al., *in press*). A Tabela 5 mostra as instituições, políticas, planos e medidas criadas ao longo dos anos para a promoção da integração de pessoas imigrantes em Portugal. O ano de 1996 marca o ano em que a imigração deixa de estar apenas conectada a questões de regulação de fluxos, e passa a prender-se também com a questão da integração, com a criação da figura do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), que tinha como por objetivos promover e acompanhar a integração de

peessoas imigrantes a nível interministerial em Portugal através da consulta e diálogo com entidades representativas de imigrantes, combater a discriminação, racismo e xenofobia e colaborar na definição de políticas de direitos e oportunidades iguais (Padilla & Ortiz, 2012; Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016; Oliveira & Peixoto, 2022; Pereira et al., *in press*), através de uma intervenção holística. No seguimento da criação desta figura, com dimensão e autonomia política (Leitão, 2008), foram implementadas leis e práticas que assinalavam o compromisso governamental com a integração de pessoas imigrantes, em diversas áreas – na formalização da representação de pessoas imigrantes através do estabelecimento de um regime jurídico para associações de imigrantes e de um órgão consultivo para questões de imigração (COCAI, o qual era composto maioritariamente por associações de imigrantes ou instituições que trabalhavam com imigrantes); no estabelecimento do direito ao voto e de ser eleito ao nível local; na promoção da igualdade de direitos ao nível laboral, da saúde, e da educação; e na criação de um órgão competente para o combate à discriminação e à xenofobia, com a estipulação de crimes e sanções (Tabela 5). Assim, procurou-se essencialmente – e sustentado no artigo 15.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (equiparação de direitos entre estrangeiros e portugueses) – a diversificação e a equiparação dos direitos sociais das pessoas imigrantes e das nacionais, beneficiando da autonomia e poder político desta figura.

Em 2002, a figura de Alto-Comissário é alterada para se tornar num organismo administrativo – o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME). Aquando da alteração, procurou-se expandir os objetivos e os recursos humanos e financeiros deste órgão, num ato de confirmação do compromisso do governo em questões de integração e que enfatiza a missão de universalização dos direitos das pessoas imigrantes em Portugal. Apesar disso, é possível dizer que, por se ter tornado uma instituição administrativa, não usufruía da mesma autonomia e capacidade de decisão do Alto-Comissário (figura individual de dimensão política), algo que se estenderia para as restantes instituições dedicadas a questões de integração de imigrantes e que, pelo seu carácter administrativo, nunca chegariam a ter a mesma independência e facilidade de elaboração e implementação de leis. Não obstante, o ACIME manteve e alargou objetivos no domínio da integração de imigrantes e, nesta vertente, a regularização de imigrantes em situação irregular, o aprofundamento do diálogo com as associações de imigrantes e da implementação de políticas de imigração em diversos setores, a promoção do aumento

do padrão de vida e dos direitos das pessoas imigrantes, o reforço do combate à discriminação e xenofobia, a promoção da língua, cultura e leis portuguesas entre as pessoas imigrantes e a institucionalização de um trabalho de proximidade foram prioridades estabelecidas pelo órgão (Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016; Oliveira & Peixoto, 2022; Pereira et al., *in press*).

Neste sentido, é de salientar a criação de três organismos, fundamentais para a governança da integração de pessoas imigrantes em Portugal e pela concretização dos objetivos traçados pelo ACIME. Em primeiro lugar, o Observatório da Imigração (mais tarde renomeado Observatório das Migrações), criado em 2003, que tinha (e tem) como objetivos principais a partilha de informação ao público sobre questões de migração (através da elaboração de relatórios, publicações e materiais informativos), a promoção de uma rede de centros de investigação sobre estes assuntos, e o envolvimento do conhecimento académico na avaliação, monitorização e realização de políticas que têm por base a ciência e informações fidedignas (Horta & Oliveira, 2014; Oliveira, 2022; Oliveira & Peixoto, 2023). Em segundo lugar, a criação do Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI), em 2004, com o objetivo de promover a capacidade técnica e o financiamento do associativismo imigrante, e que serviu como uma “ponte” entre as associações e o ACIME e que, apesar de que com outro nome e capacidades, continua a existir. Por último, mas não menos importante, é de destacar a institucionalização de duas estruturas de apoio aos imigrantes, que promovem o trabalho em rede e a proximidade na integração de pessoas imigrantes: a rede CLAII (Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes, agora CLAIM), em atuação desde 2003, atualmente composta por mais de 150 entidades das autarquias locais, governos regionais, instituições da sociedade civil (entre as quais, a Casa do Brasil de Lisboa) e instituições de ensino superior (AIMA, 2025); e a rede CNAI (Centros Nacionais de Apoio aos Imigrantes, agora CNAIM), em atuação desde 2004, estruturas dependentes do então ACIME e atual AIMA. Há mais de vinte anos que estas duas estruturas de apoio funcionam como centros de acolhimento, informação, encaminhamento e atendimento aos cidadãos em questões de integração, como habitação, educação, emprego, segurança social, e questões administrativas e legais, através da articulação com estruturas locais e nacionais, fundamentais para a integração das pessoas imigrantes (Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016; Oliveira, 2022; AIMA, 2025).

Em 2007, há um ponto de viragem nas políticas de integração de imigrantes em Portugal, em consonância com a perspetiva da União Europeia sobre as migrações, diversidade e integração, com a transformação do ACIME em ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural. Nas palavras de Padilla e França (2016),

The creation of ACIDI fits the Europeanization trend regarding migration views, reinforcing Portugal's efforts to be and act in accordance with the vision of the European Union towards diversity and to put into practice its integration paradigm. On one hand, the creation of ACIDI was the consequence of a restructuration process aiming to merge numerous diffused organizations dealing with migration, offering more coherence under the same umbrella (...) On the other hand, the influence of the European Union cannot be denied, as it coincides with the swapping of “ethnic minority” for “immigrant communities” or “minority groups” (European Commission, 2009). (p. 45)

Em 2007, o ACIDI torna-se a instituição encarregada de encabeçar a governança da integração de pessoas imigrantes em Portugal, usufruindo de poderes reforçados e de autonomia administrativa. É adotado, inequivocamente, um modelo intercultural nesta matéria, que procurava ter uma abordagem de proximidade e proativa face às questões migratórias, reforçar a promoção de direitos iguais em várias dimensões, englobar a sociedade ‘convencional’ no processo de integração, e priorizar a colaboração e o diálogo com vários atores, reconhecendo a necessidade de desenvolver uma posição positiva e consenso em questões de imigração (Horta & Oliveira, 2014; Oliveira, 2022; Padilla & França, 2016). Em suma, a missão do ACIDI residia sobre duas áreas fundamentais: a implementação de políticas públicas de intervenção em várias áreas; e a promoção do diálogo cultural e inter-religioso.

Em 2014, sob governação do PSD e num período de pós-crise económica e de clara redefinição de prioridades – tanto a nível nacional como europeu – surge uma nova alteração, com a criação do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), que substitui o ACIDI. Se este último teve na sua criação e ação forte influência da perspetiva europeia sobre as migrações, com ênfase na promoção da diversidade e do diálogo intercultural, o ACM não foge ao mesmo padrão, agora com diferente foco e visão política. O DL N.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que cria o ACM (Tabela 5), expõe uma viragem do centro de atenção do organismo, da integração e inclusão de pessoas imigrantes, para a abrangência numa só estrutura de questões de imigração e de emigração, com ênfase, no entanto, na atração e retenção de “talento”, isto é, de pessoas imigrantes altamente

qualificadas que pudessem contribuir para o crescimento e desenvolvimento económico do país (Decreto-Lei N.º 31/2014, de 27 de fevereiro). Há, ainda, uma inovação a frisar no diploma que institui o ACM e as suas competências: a referência a fundos e planos europeus na área das migrações que, quando delegados, teriam de ser geridos pelo ACM, apontando para um novo paradigma na governança das migrações, através de financiamentos europeus.

Os objetivos e ações das instituições responsáveis pela gestão de questões de migração em Portugal, nomeadamente do ACIME, ACIDI e do ACM (pelo menos no momento da sua criação), parecem, então, refletir diferentes contextos e orientações dos vários governos para com a temática das migrações. Em complemento a estas instituições, foram também desenvolvidas ferramentas políticas para apoiar e garantir a execução de políticas públicas nesta matéria (Padilla, 2017), as quais, à semelhança das instituições, espelham as diferentes tendências governamentais ao longo dos anos na gestão desta temática, entre as quais se destacam os Planos de Integração de Imigrantes (PII), o Plano Estratégico para as Migrações (PEM) e o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações (PNIPGM) (Tabela 6).

No que toca aos I (2007-2009) e II (2010-2013) Planos de Integração de Imigrantes, implementados por governos do Partido Socialista (PS), e coordenados pelo ACIDI, houve uma clara intenção política de reforçar os compromissos estatais com a integração de pessoas imigrantes em Portugal, através de uma abordagem que procura implementar não só medidas setoriais (por exemplo, no trabalho, segurança social, habitação, saúde, educação e justiça, ...), mas também transversais, isto é, medidas políticas que abordam temas convencionais e não limitados a um setor (por exemplo, cidadania, igualdade de género, racismo e discriminação). Assim, os objetivos dos dois PII passavam por pensar num plano “global, integrado e transversal”, que atravessasse as muitas áreas de intervenção que condicionam o acolhimento e integração de pessoas imigrantes. Para tal, foram ouvidos vários atores (sociedade civil, os ministérios e, no caso do II Plano, o COCAI, a CICDR e o Observatório da Imigração), cujos contributos foram tidos em conta no Plano tal como foi aprovado. Foi, ainda, criada uma Rede de Pontos Focais de Acompanhamento, composta por duas pessoas representantes de cada ministério e coordenada pelo ACIDI, que ficou encarregue de monitorizar a execução do plano, através da elaboração de relatórios anuais apresentados ao COCAI (Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007; Resolução de Conselho de Ministros N.º 74/2010).

Os dois planos centravam-se exclusivamente na promoção da integração de pessoas imigrantes, e adotaram uma política universalista (*mainstreaming*), isto é, uma abordagem holística, compreensiva, transversal e policêntrica, que envolve uma coordenação complexa entre os vários atores (incluindo atores governamentais – nomeadamente todos os ministérios), e que equilibra soluções que integram as pessoas imigrantes em medidas nacionais existentes, direcionadas para a população e setores em geral, com medidas específicas para as próprias pessoas imigrantes (Scholten 2022; Oliveira, 2022; Pereira et al. *in press*). Há ainda a destacar uma particularidade destes dois planos – as referências explícitas que deixam sobre a necessidade de haver um consenso social maior em questões de imigração (com destaque para políticas de sensibilização pública) e sobre a responsabilidade do Estado para com a integração das pessoas imigrantes, a qual se traduz também no facto de os planos, respetivamente, englobarem 20 e 17 dimensões de ação.

Por sua vez, o Plano Estratégico para as Migrações (PEM), delineado para os anos de 2015-2020, e aprovado pelo PSD, introduz várias mudanças, numa vontade de recalibração de respostas por parte do governo, face aos novos contextos económicos e sociais. Em primeiro lugar, é de notar a conjunção de questões de emigração e imigração num só plano, descentralizando o foco de atenção em políticas de integração que os dois planos que o antecederam tinham. Se, por um lado, esta articulação pode representar uma tentativa de pensar o fenómeno migratório de maneira integrada, por outro, pode trazer o risco de marginalização das políticas de integração. O novo plano trouxe, então, políticas de apoio ao regresso de emigrantes e, ainda, com base numa visão funcionalista da migração – perspetivada como benéfica para o desenvolvimento económico do país – privilegiou o discurso da procura pela atração e retenção de talento, de empreendedores, e de pessoas imigrantes altamente qualificadas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março). No que toca às políticas de integração de pessoas imigrantes, este plano, apesar de envolver os ministérios, a sociedade civil, e a sociedade convencional nas suas medidas, privilegia medidas específicas para pessoas imigrantes e ignora considerações de planos anteriores, ao deixar de fora várias áreas de atuação em questões de integração e acolhimento, como explicam Padilla & França (2016):

Even if this initiative is innovative, the PEM, basically, does not take into account the previous contributions of PIIs concerning immigration issues. Areas as gender, elder immigrants, housing, justice, racism, and discrimination, access to citizenship and civil participation were left out. Other weaknesses include: excessive emphasis on the attraction of high

qualified immigrants, talents and investors to the country; limited attention given to family reunification except in the cases of the high-skilled and investors; reincorporation of the old regulation discourse, with emphasis in border control through police actions, having SEF as its main partner. (p. 48)

Deste modo, e apesar de ainda assim poder-se considerar que o PEM aborda a integração de forma transversal, procurando adotar uma política universalista, a verdade é que o plano deixa de fora áreas essenciais a ter em conta quando falamos de integração de pessoas imigrantes, e opta por privilegiar um discurso de maximização dos recursos disponibilizados pelo fenómeno migratório, em detrimento de um discurso humanista e inclusivo.

Em jeito de conclusão da nossa exposição sobre os planos desenvolvidos para a gestão das migrações em Portugal e, em particular, para a promoção da integração de pessoas imigrantes, destaca-se ainda o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações (PNIPGM), o qual, em contraste às dúvidas que o PEM coloca, adota uma política clara universalista das migrações. O PNIPGM, aprovado pelo Partido Socialista em 2019, procura abranger todas as fases e dimensões relevantes do fenómeno migratório, através da promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares, da procura pela segurança documental das pessoas imigrantes, da promoção do seu acolhimento e integração, do apoio da sua ligação aos países de origem e do aumento de parcerias internacionais para fazer frente às causas das migrações. Assim, o PNIPGM articula medidas que têm em conta os países de origem, de trânsito, e de destino das pessoas imigrantes, articulando ações nacionais com ações desenvolvidas internacionalmente, numa clara ambição de pensar as migrações de forma integrada e transversal, sendo um plano que traduz, uma vez mais, o compromisso de Portugal com a promoção e implementação de políticas eficazes, interconectadas e dinâmicas na área da migração, de modo a alcançar os objetivos desejados, não só porque parte do entendimento das migrações como um fenómeno social profundamente complexo, mas também pelo facto de que Portugal foi um dos primeiros países do mundo a adotar um plano de implementação do Pacto Global para as Migrações (PGM), um documento que, apesar de não vinculativo, Portugal optou por procurar implementar.

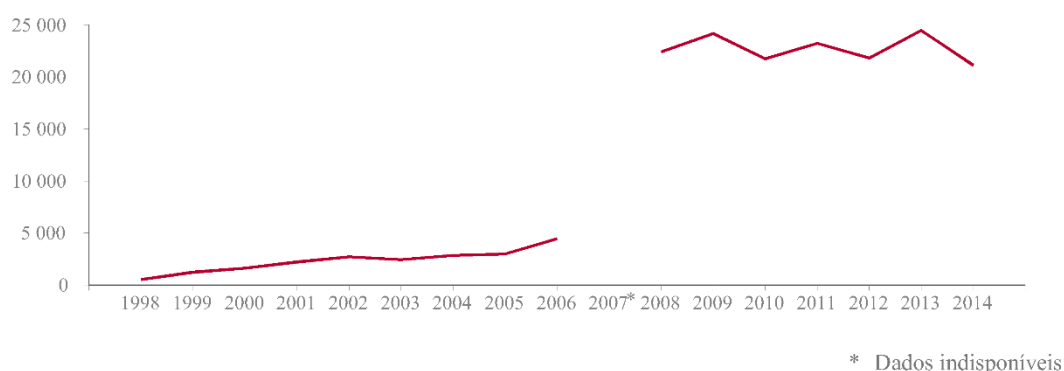
No que toca à integração, apesar de o PNIPGM abordar as questões migratórias de uma forma global, há um foco notável em questões de integração de pessoas imigrantes. Aliás, compreende-se que uma abordagem global e transversal é fundamental

para a promoção da integração de pessoas migrantes, seguindo a ideia de Padilla (2017) de que políticas públicas eficazes necessitam de ter em conta todas as etapas não só da matéria em questão, como também do próprio processo de implementação de políticas. Esta ideia vai ao encontro do exposto no início deste subcapítulo, em que, sendo a integração um processo contínuo, dinâmico e sem fim possível definido ou alcançável, se torna necessário pensar em políticas também elas contínuas e transversais, que vão para além das medidas e setores tradicionais, e que não se reduzem apenas a medidas de migração *ex-post* a nível nacional, de modo a aproximarmo-nos o máximo possível do objetivo supremo – a promoção da coesão social e o combate à exclusão das pessoas imigrantes em todas as fases do processo migratório. Este pensamento está espelhado no PNIPGM, que foge de soluções únicas e específicas e adota, na grande maioria dos seus objetivos, uma postura de foco no processo e de adaptação constante aos contextos vivenciados (Pereira et al., *in press*), promovendo medidas de implementação contínua a nível local, nacional e internacional, que exponenciam as possibilidades de integração das pessoas imigrantes e com objetivos que englobam e estão direcionados para vários atores (por exemplo, mas não exclusivamente, a sociedade convencional, a sociedade civil, os *media*, funcionários públicos, funcionários consulares, entidades internacionais, governos, educadores, empregadores, pessoas imigrantes e possíveis futuros imigrantes, investigadores) (Resolução do Conselho de Ministros N.º 141/2019, de 20 de agosto). Este Plano, à semelhança dos PII, deixou evidente não só a responsabilidade do Estado e das suas políticas no processo de integração de pessoas imigrantes, ao incluir nos vários objetivos e medidas do Plano recalibrações a nível estatal para melhor governação das migrações, mas também a necessidade de implementação de políticas universalistas (*mainstreaming*) para as migrações, que exigem uma coordenação complexa entre vários atores e ministérios. Apesar das semelhanças estruturais deste plano com os PII, ao contrário dos outros planos acima referidos (inclusive o PEM), os quais foram coordenados por instituições administrativas sem poder e autonomia política, o PNIPGM foi um plano elaborado e coordenado por órgãos governamentais, o que facilitou a implementação e execução das medidas do plano.

Neste sentido, importa ainda referir uma outra vertente da incorporação de pessoas imigrantes na sociedade que não pode ser deixada de lado quando se discutem políticas e medidas de integração em Portugal, e que é referida, de uma forma ou de outra, em todos os Planos mencionados neste subcapítulo: as políticas de aquisição de nacionalidade. A

obtenção de cidadania foi desde muito cedo reconhecida pelo Estado português como benéfica, tanto para as pessoas imigrantes, como para o país (Padilla & França, 2020b), e como um instrumento que abre portas para uma incorporação plena das pessoas imigrantes, essencial para a integração e para o combate à exclusão social (Padilla & Ortiz, 2012; Horta & Oliveira, 2014). Assim, e à semelhança das políticas migratórias abordadas neste capítulo, em Portugal, o regime de aquisição de nacionalidade sempre foi identificado como sendo humanista, liberal e inclusivo e desenvolvido a partir de um grande consenso político (Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2020b; Oliveira & Peixoto, 2022). Estas características notam-se nas constantes alterações à Lei da Nacionalidade, que, apesar de datar de 1981, é em 2006, com a Lei Orgânica N.º 2/2006 e o Decreto-Lei N.º 237-A/2006, que se procura consolidar a cidadania como um direito fundamental, ao reduzir as arbitrariedades na análise dos pedidos. Estes diplomas definiram os procedimentos e elementos demonstrativos do preenchimento dos pressupostos para aquisição da nacionalidade nos seus diversos artigos. Aumentaram, ainda, as possibilidades de aquisição da nacionalidade portuguesa, através de um sistema misto *ius soli*, *ius sanguini* e *ius domicili*. O impacto destas alterações manifestou-se no aumento significativo de aquisições de nacionalidade portuguesa a partir de 2008, como mostra a Figura 10.

Figura 10 - Evolução da aquisição de nacionalidade portuguesa com residência em Portugal (1998-2014)



Fontes: PORDATA e Padilla e Ortiz (2017).

Ao longo dos anos, os princípios inclusivistas e humanistas da Lei da Nacionalidade são reforçados, com o aumento, uma vez mais, das possibilidades de aquisição de cidadania (originária e por naturalização), com vista ao combate à exclusão social. Entre as novas vias e requisitos para obtenção de nacionalidade, são de destacar medidas: para indivíduos e menores nascidos em território português, independente do

estatuto (regular ou irregular) dos progenitores; para cidadãos CPLP, com a eliminação da exigência de vínculo à população portuguesa e conhecimento da língua; e para residentes legais, que viram diminuído o tempo necessário para pedido de nacionalidade (bem como, em 2024, com Lei Orgânica N.º 1/2024, de 5 de março, o estabelecimento da contagem de prazo de residência legal à data de requerimento do pedido de autorização de residência, desde que deferido, ainda que esta lei não tenha chegado a ser regulamentada, e por isso, haja incertezas sobre a sua aplicação). À semelhança do que aconteceu em 2006, e após um longo período em que os números de pedidos de nacionalidade se mantiveram estáveis, em 2019 (após as significativas alterações do Decreto-Lei N.º 71/2017 e Lei orgânica N.º 2/2018), os pedidos de aquisição de nacionalidade voltam a aumentar, mantendo-se em números igualmente estáveis até aos dias atuais.

Desde muito cedo, Portugal privilegiou uma política inclusiva e humanista para a integração das pessoas imigrantes, sustentada, num primeiro momento, pelo trabalho do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e, posteriormente, por instituições (apesar de que administrativas) e programas acessórios (como é o caso dos Planos), mas também por uma política de nacionalidade liberal e que privilegia o combate à exclusão social, reconhecendo, em todos os momentos, a necessidade de articulação entre vários setores e áreas da vida social para a plena incorporação destas pessoas no país. É possível, por isso, dizer que Portugal, em termos gerais, procurou sempre adotar uma política universalista, através de uma abordagem transversal às questões migratórias, que privilegiava a abrangente articulação entre várias áreas de intervenção, o envolvimento de vários atores, e a procura por respostas integrais, processuais e dinâmicas, como explica Oliveira (2022):

Hence, rather than positing a static understanding of the potential mainstreaming of integration policies in Portugal over the past three decades, these examples show a dynamic process in policy-making and institutional development, highlighting some factors that propelled or impeded the mainstreaming process over time. The policies and institutional developments analysed in Portugal also underscore a commitment to not evading the issue of immigrant integration and the intricacies of integration governance, prioritizing a decentralized and coordinated polycentric approach characterized by complex actor networks and reflective research-policy dialogues (p. 36)

A estratégia universalista portuguesa parecia vir a culminar na criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), numa tentativa de mudança de paradigma

no que toca à gestão das migrações, até à data organizada a partir de duas estruturas diferentes: o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a quem competia o controlo de fronteiras e a gestão administrativa relacionada com a concessão e renovação de autorizações de residência; e as instituições dedicadas a políticas em matéria de integração (ACIME, ACIDI, ACM). Em 2023, com a criação da AIMA, disposta no Decreto-Lei N.º41/2023, de 2 de junho, procede-se à fusão destes dois organismos (à data SEF e ACM), numa tentativa clara de, finalmente, alcançar uma política de gestão das migrações integrada, global, e de perfil transversal, juntando numa só entidade todas as questões relacionadas com migração, integração e asilo, com foco numa abordagem centrada na promoção dos direitos, liberdades e garantias das pessoas imigrantes, na promoção de canais de migração regulares e seguros, e no melhoramento da qualidade dos organismos e serviços públicos e da sua relação com as pessoas imigrantes (Decreto-Lei N.º41/2023, de 2 de junho). A procura por esta mudança de paradigma teria como objetivo último o fim do enclausuramento das questões migratórias num órgão policial, e a inserção gradual de políticas públicas de integração de imigrantes como uma componente das políticas públicas nos demais setores. Neste sentido, a criação da AIMA parece também deixar implícito um entendimento do governo português de que a integração e o acolhimento de pessoas estrangeiras não podem estar desassociados da regulação de fluxos e do controlo de entradas e permanências no país, como foi sendo defendido ao longo do capítulo, e a procura pelo desapego às abordagens estáticas e “específicas ao problema” que o SEF parecia privilegiar (Oliveira, 2022).

Apesar das vontades, e como tem sido comum na área da gestão das migrações em Portugal, verificou-se uma lacuna de implementação (De Haas et al., 2020; Asensio & Padilla, 2021; Costa, 2025), entre a filosofia e os objetivos da nova agência e aquilo em que esta se tornou, em parte explicada pelo facto de que aquando da sua criação, e contrariando a longa tendência de consenso em torno de matéria de migrações em Portugal, já o debate e a perceção pública para com a imigração se mostravam deteriorados e fragmentados no país.

3.3.O desenvolvimento das políticas migratórias em Portugal

Ao longo do capítulo, ressaltamos o grande consenso político que acompanhou e facilitou o desenvolvimento de políticas migratórias em Portugal, quer na elaboração da Lei de Estrangeiros N.º 23/2007 de regulação da entrada, permanência e saída de estrangeiros em território nacional, quer nas políticas públicas de integração,

nomeadamente no âmbito da garantia de direitos sociais das pessoas imigrantes equiparáveis a pessoas portuguesas, quer na Lei da Nacionalidade N.º 37/81 e respetivas alterações. Destacou-se também o envolvimento e influência de vários atores na elaboração e implementação de políticas, desde finais do século XX, até aos dias de hoje, nomeadamente, mas não exclusivamente, de organizações internacionais e regionais, associações de imigrantes, populações religiosas, organismos governamentais, sindicatos, empregadores e académicos que, apesar de terem interesses diferentes, formaram sempre uma frente unida na procura por melhores e mais adequadas políticas migratórias, que têm em consideração toda a população. Assim, e independentemente do partido político no poder, a abordagem geral tem sido de governança conjunta de multinível e multisectorial (Oliveira, 2022), progressista e articulada nas suas diversas vertentes (regulação de fluxos, aquisição de nacionalidade e promoção da incorporação de pessoas imigrantes), adaptável às novas realidades europeias, sociais e económicas, e sempre refletiu um pensamento transversal das migrações, as quais, sendo um fenómeno social altamente complexo, têm sido pensadas como parte constituinte de toda a vida social e considerada em várias áreas de atuação governamental.

Todos estes fatores apontam para a adoção de uma política universalista das migrações em Portugal, país que sempre seguiu uma linha clara integradora, humanista e inclusiva nas suas abordagens, as quais sempre procuraram captar a complexidade das migrações e acompanhar o aumento de pessoas imigrantes em Portugal e suas necessidades, e que sempre adotaram uma postura e discurso de Portugal como país aberto, tolerante e diverso, que reconhece os benefícios sociais, económicos e culturais que a imigração traz para o país. Estes ideais estão espelhados na filosofia e diplomas das demais estruturas para gestão das migrações em Portugal até à data. A adoção desta política universalista revelou-se fundamental na garantia e promoção dos direitos das pessoas imigrantes, no aumento das suas possibilidades de regularização e consequente diminuição da sua vulnerabilidade em vários setores, e na redução dos obstáculos existentes à sua plena incorporação e inclusão na sociedade portuguesa, como tem vindo a ser demonstrado até aqui.

Não obstante, tem-se vindo a notar uma crescente fragmentação do consenso político e uma crescente politização da imigração, tendências estimuladas por vários fatores, como explica Costa (2025):

O debate sobre a imigração em Portugal, até recentemente, estava mais centrado na gestão dos fluxos migratórios e na integração dos imigrantes, mas não fazia parte do quotidiano e da vida política do país. Apesar de ter existido um amplo consenso político-partidário em torno da regularização de trabalhadores imigrantes após 2007, o cenário político atual revela uma erosão progressiva desse consenso, marcada por uma maior pluralidade partidária e o surgimento de discursos mais polarizados. A polarização do debate tem sido alimentada pelo crescimento de movimentos populistas que veem a imigração como uma ameaça à coesão económica, social e cultural. Esta perceção é amplificada num contexto de forte pressão sobre o mercado de habitação, os serviços públicos – nomeadamente saúde e educação – e de crescente precariedade laboral, criando um terreno fértil para o surgimento de sentimentos de ressentimento social contra os imigrantes. (pp. 14-15)

Assim, existissem dúvidas até à data de 2023, nos últimos dois anos confirmou-se a mudança radical do discurso e das políticas em matéria de migração – se, historicamente, Portugal tem procurado (e conseguido) equilibrar as posições europeias crescentemente restritivas com uma posição humanitária e inclusiva, o momento atual é de viragem clara para apenas um dos lados da balança – o da politização, criminalização, securitização e restrição da imigração.

4. DO UNIVERSALISMO À ALIENAÇÃO – O CONTEXTO ATUAL DA GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES EM PORTUGAL

O estágio curricular de mestrado tomou lugar num período de profundas alterações no contexto nacional no campo das migrações, marcando uma inversão das longas tendências portuguesas a nível de imigração, acompanhadas da intensificação deste tema no debate público. Este capítulo explora o momento atual da governança das migrações em Portugal, através da análise dos discursos e políticas migratórias atuais (2024/25), complementando a teoria com a prática da experiência de estágio, e refletindo sobre os contrastes entre momentos e contextos diferentes.

Apesar de o presente relatório se debruçar sobre a imigração em Portugal, não é possível desassociar o atual cenário nacional nesta área do quadro mais amplo europeu, até porque, como já foi aqui defendido, há uma intrínseca conexão (como não podia deixar de ser) entre políticas e discursos portugueses e políticas e discursos europeus.

O período pós-crise 2008 na Europa a nível migratório caracteriza-se por um discurso de contínua e crescente politização e securitização, com o crescimento de partidos populistas anti-imigração, que se apoiam em discursos de representação da migração como uma ameaça às sociedades e modos de vida europeus (de Haas et al.,

2020), colocando no centro da gestão migratória políticas restritivas de controlo e de gestão fronteiriça. Em 2024, com a aprovação do Novo Pacto para as Migrações e Asilo pela Comissão Europeia (Pacto), e com a consolidação da viragem dos governos europeus à direita e à extrema-direita, os discursos e políticas restritivas na área da migração afirmaram-se. O Pacto tinha por objetivo alcançar um consenso e um padrão comum na gestão do asilo e das migrações na União Europeia e apoia-se num discurso de procura por políticas humanas e eficientes, que respeitam e preservam a dignidade e os direitos humanos. Não obstante, o Pacto representa, acima de tudo, um consenso europeu na restrição das políticas e no foco no controlo de fronteiras. Em detrimento da solidariedade entre Estados-Membros e de políticas humanitárias e eficientes, privilegiou-se, uma vez mais, conceções criminalizadoras e securitárias das migrações (Salvati, 2021), deixando subjacente uma ideia de “emergência migratória” e de “invasão” europeia por parte das pessoas migrantes, para as quais a solução é o fechamento de fronteiras e os retornos (de Haas, 2023; Comissão Europeia, 2024). Ao fechamento de fronteiras como solução, no Pacto, acresce-se a vontade de promover caminhos legais seguros para a migração, ainda que, neste âmbito, o documento só faça referência a “talentos”, isto é, à promoção de canais legais para migrantes altamente qualificados. Assim, no Pacto, a União Europeia, e em consonância com a sua longa história em questões de migração, prefere uma abordagem unidimensional, que ignora as reais causas das migrações e acredita na possibilidade da seletividade de imigrantes (desejados e não desejados; qualificados e não qualificados), e que falha em compreender a migração como o processo complexo e dinâmico que é, inserido em processos sociais mais abrangentes (Goldin et al., 2012).

É inegável a influência europeia e do Novo Pacto para as Migrações e Asilo nas políticas nacionais. Se, por um lado, o facto de ser necessário transpor o Plano europeu para o contexto nacional tornaria inevitável a adoção de requisitos, estratégias e discursos apresentados no Pacto, por outro, o atual governo (e o anterior, em 2024), parecem ir além das exigências europeias e reforçar uma visão criminalizadora e securitária das migrações, agora elas também uma “emergência nacional”. Se ao contexto europeu articularmos o aumento significativo de pessoas imigrantes presentes no país nos últimos anos (Figura 11), a gradual fragmentação parlamentar e crescimento do partido de extrema-direita, e os graves problemas sociais e económicos enfrentados por Portugal, criaram-se as condições perfeitas para a polarização do debate público e a instrumentalização política da imigração (Oliveira & Peixoto, 2022; Malheiros &

Peixoto, 2023; Costa, 2025), à qual os partidos convencionais – como o PSD – não escapam, adotando posições mais restritivas e, por vezes, xenófobas (de Haas et al., 2020).

Desta forma, e se ao longo do capítulo foi explorada a abordagem universalista de Portugal às migrações, o momento atual parece ir contra a longa tendência portuguesa, privilegiando, como a teoria de Scholten argumenta, a alienação, em detrimento do universalismo (recordamos a tabela 2). A alienação pode ser definida como um distanciamento da complexidade nos processos políticos, quer seja na forma como se entendem os problemas, em como as instituições lidam com estes, em como os políticos os enfrentam, ou em como são abordados (Scholten, 2020). Esta alienação espelha-se em todos os aspetos da gestão migratória em Portugal – dos discursos/sentimentos associados à imigração, às medidas políticas implementadas e, por fim, aos obstáculos evidentes à regularização e integração de pessoas imigrantes em Portugal.

4.1. Discursos políticos e públicos sobre o fenómeno migratório

Como já foi explorado, o debate das migrações em Portugal, anteriormente focado na gestão dos fluxos e em questões de integração, faz agora parte do quotidiano e da política do país (Costa, 2025). Pode-se, por isso, dizer, que desde há algum tempo que ocorreu a politização do fenómeno migratório, isto é, a transferência de uma questão social para um objeto de debate político e discussão pública explícita. Apesar de tudo, a politização da migração não é necessariamente um fenómeno problemático, como explicam de Haas et al., (2020):

In itself, the politicization of migration is not a worrying phenomenon. One could argue that an issue that is so central to sovereignty, national identity and citizenship should be subject to democratic debate and critical scrutiny and should not be the subject of backroom dealing between political elites and corporate lobby groups. It becomes more problematic if entire groups of migrants and minorities are collectively positioned as an essential threat to security and national identity. (p. 237)

Neste sentido, a politização da migração em Portugal tem vindo a tornar-se um fenómeno preocupante, particularmente nos últimos dois anos, dominado por discursos políticos e públicos que promovem a divisão e polarização do país em relação a este tema, o qual tem sido encarado de forma simplista e considerado como um “problema” a resolver, havendo, ainda, uma tendência de aumento da contestação para com a migração e as pessoas imigrantes, e de colocação em causa dos bons resultados conseguidos ao longo do tempo em matéria de políticas migratórias em Portugal (Oliveira, 2022). Com a

politização da imigração e com a saliência crescente do fenómeno migratório no país, surgiram inevitavelmente narrativas políticas infundáveis que procuram moldar e influenciar não só as atitudes públicas e os comportamentos das pessoas, mas ainda, num último passo e sustentadas também pelas novas atitudes, as políticas migratórias.

As narrativas políticas podem ser definidas como representações seletivas generalizáveis da realidade, ao agrupar numa só história eventos múltiplos, fragmentados e independentes uns dos outros (Boswell et al., 2011; Dennison, 2021). As narrativas ganham significância quando um fenómeno em questão ganha saliência e é difícil compreender ou concordar sobre o mesmo, e incluem afirmações de conhecimento sobre as causas, dinâmicas e impactos do problema (no caso, da imigração), crenças sobre este e sobre quais as intervenções apropriadas para solucioná-lo (Boswell et al., 2011; Dennison, 2021). Sendo que há uma multitude de narrativas, há alguns critérios que devem cumprir para serem mais bem-sucedidas: têm de ser cognitivamente plausíveis (com determinadas condições básicas de consistência, coerência e plausibilidade), dramática ou moralmente convincentes (persuasivas, suficientemente compreensíveis para os atores envolvidos e alinhadas com as suas conceções pré-existentes) e, ainda, estarem em sintonia com os interesses percecionados (pressões populares e/ou partidárias, entre outras). Como tal, as narrativas não se guiam necessariamente por factos objetivos ou racionais e, ao criar uma história coerente e apelativa sobre uma questão, ajudam a estabelecer as assunções necessárias para a elaboração e implementação de políticas.

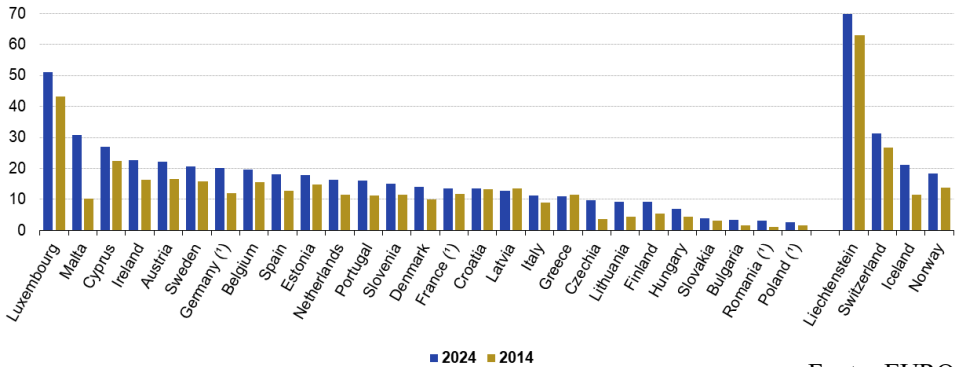
A persistência e o crescimento acentuado de narrativas políticas no campo da imigração explicam-se pelo poder das mesmas em dar sentido e responder a uma questão altamente complexa, cada vez mais saliente no debate público, e que causa intranquilidade a muitos, alimentados por discursos populistas anti-imigração ou pelo medo do desconhecido. Em Portugal, a crescente politização do assunto e a necessidade de resposta rápida face a um “problema” agora percecionado como uma emergência nacional, explicam em parte a aposta em narrativas políticas que simplificam a questão. A tabela 7 mostra o contraste entre o discurso e as medidas no Programa Governamental do XXIV Governo Constitucional e do XXV Governo Constitucional (2024 e 2025) em matéria de migração, apesar da continuidade no poder do partido que os apresentou – Coligação AD (PSD e CDS-PP) – e, conseqüentemente, a facilidade na mudança das narrativas políticas para satisfazer certos propósitos e necessidades governamentais. Na análise ao Programa Governamental do XXIV Governo Constitucional (2024), o discurso

em relação à imigração, apesar de deixar implícito que num momento anterior ao desta governação não havia regulação, nem regras ou normas claras em relação à imigração, mostra ser um discurso mais equilibrado e não alarmista – deixando clara a existência de desafios, mas com referências à necessidade de políticas de regulação humanistas e que preservem os direitos fundamentais dos imigrantes, que respeitem os princípios do Pacto Global para as Migrações e que sejam holísticas e colaborativas, revelando ainda uma grande importância dada à retenção e atração de talentos estrangeiros e nacionais, e ao regresso de emigrantes qualificados ao país (5 medidas no total de 15). Por sua vez, o Programa Governamental do XXV Governo Constitucional (2025) mostra a escalada no discurso e na narrativa política privilegiada – uma narrativa alarmante, com recurso a informações falsas (apesar de cognitivamente plausíveis, como exigem as narrativas), e que aponta para um caos na questão migratória, criado pela irresponsabilidade de anteriores governos, e marcado pela falta de vontade de integração, abusos e incumprimento de regras por parte das pessoas imigrantes.

Assim, o XXV Governo Constitucional escolheu enveredar pelo recurso a uma linguagem incendiária e populista, com ênfase na ideia de um choque demográfico insustentável para o país causado pela imigração, em particular pela figura da Manifestação de Interesse e por decisões governamentais anteriores altamente irresponsáveis; e num discurso de “ilegalidade” dos cidadãos estrangeiros presentes em Portugal, que usufruíram de uma política “sem regras, sem controlo e de portas escancaradas”, “com riscos de segurança para o país” e “corrosão da coesão social”. Não fosse o próprio discurso já por si só problemático, acresce o facto de se sustentar com afirmações falsas. Afirma-se que Portugal é agora um dos países europeus com maior proporção relativa de população imigrante, com 15%, apesar de Portugal se apresentar estatisticamente mais a meio da tabela do que no topo, segundo dados do Eurostat (Figura 12). Afirma-se que o mecanismo da Manifestação de Interesse foi criado em 2017 e é a origem dos milhares de processos em atraso, quando aqui já foi desvendado este mito, ignorando que o PSD durante muitos anos aceitou o mecanismo de regularização *ex-post* previsto na lei, e ignorando que grande parte das concessões de autorização de residência não são através do regime excecional por motivos de trabalho (Figuras 13 e 14) e que há muitos mais processos em atraso que não ao abrigo dos artigos da chamada Manifestação de Interesse. Argumenta-se que Portugal foi a porta de entrada para a imigração ilegal, e um país que privilegiou a abolição de fronteiras e as verificações criminais, o que também

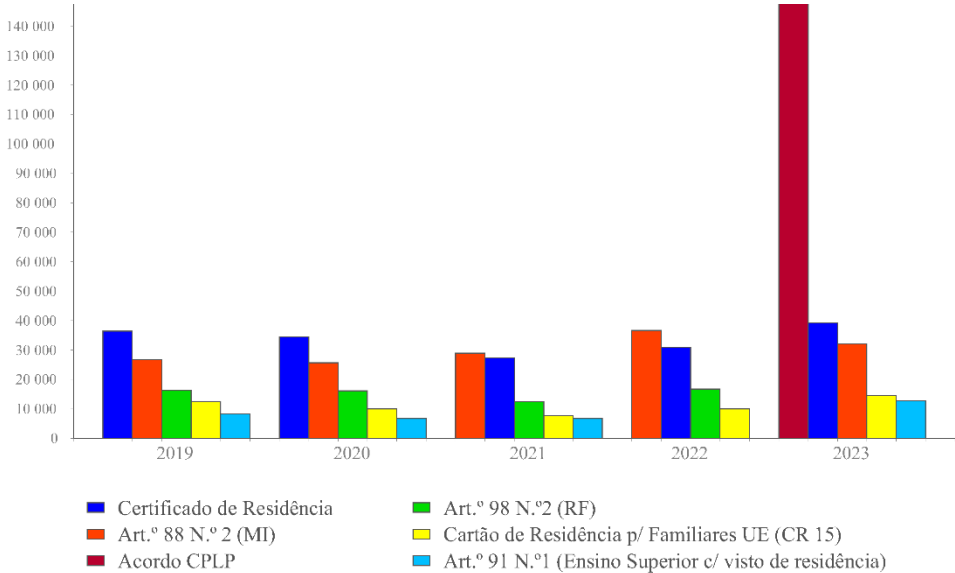
se sabe não ser verdade, sendo que Portugal é um país que tem todas as suas fronteiras externas controladas e verificadas, com um índice baixo de entradas irregulares (aliás, como quase toda a União Europeia), e que a verificação do registo criminal é um dos vários requisitos para concessão de autorização de residência (e, em certos casos, para a própria entrada no país). Retrata-se, por fim, a permanência em território nacional enquanto as pessoas aguardavam pela entrevista para concessão de autorização de residência, como “ilegal”, ignorando a responsabilidade por parte do Estado português nesta “irregularidade”.

Figura 12 - Proporção relativa de população estrangeira face à população total em 2014 e 2024 (Europa)



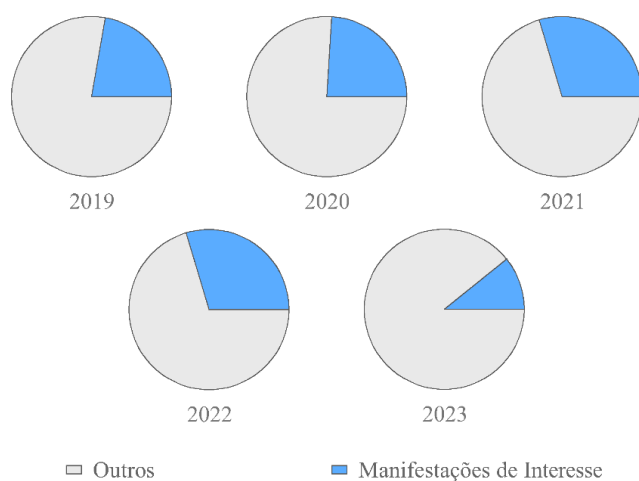
Fonte: EUROSTAT.

Figura 13 - Motivos principais para concessão de Autorização de Residência (2019-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

Figura 14 - Proporção de AR concedidas ao abrigo da MI face ao total de AR concedidas (2019-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

Assim, o Plano Governamental do XXV Governo parece seguir a teoria de Boswell, Geddes e Scholten (2011), de que as narrativas políticas incluem três componentes: a definição do problema (no caso, “o caos na migração” aclamado pelo governo); a causa do problema (regime da Manifestação de Interesse de “portas escancaradas” e irresponsabilidade governamental); e as soluções ao problema (a extinção da MI, fechamento de portas e regras “claras e exigentes”). É esta narrativa, de “caos” e de urgência, bem como a da falta de vontade de integração das pessoas imigrantes que está subjacente em todo o discurso do programa governamental, que justifica o discurso adotado, as políticas a tomar e o reforço de narrativas adjuntas: a da securitização e criminalização da imigração.

A securitização da imigração ocorre quando se constrói discursiva e socialmente uma ligação entre migração e segurança, particularmente no que toca a políticas migratórias, em que os imigrantes são representados como uma ameaça fundamental à segurança e à integridade cultural das sociedades de destino (de Haas et al., 2020), levando ao apelo a medidas urgentes e excecionais para lidar com a ameaça, e justificando a exclusão de pessoas imigrantes indesejadas (Ambrosini & Hajer, 2023). Este fenómeno tem uma grande dimensão psicológica como característica, inerente às narrativas políticas, em que, não havendo ameaça real, constrói-se e imagina-se uma, com base em assunções aparentemente verídicas. O mesmo acontece com o processo de criminalização da imigração, em que se procede à associação entre pessoas imigrantes e criminalidade, particularmente “ilegais” que não cumprem as regras e que não se procuram integrar.

Estas narrativas traduzem-se nas medidas procuradas atingir pelo governo e determinadas no Programa do XXV Governo (Tabela 7), o qual, em comparação com o programa anterior, coloca em destaque medidas orientadas para a restrição/regulação de fluxos e fiscalização (7 de 33), bem como medidas dedicadas a melhorar e tornar mais eficazes os processos de detenção, afastamento e retorno de cidadãos estrangeiros (6 medidas em 33), as quais reforçam a ideia de ilegalidade das pessoas presentes em território nacional. Também o facto de o programa englobar 33 medidas na área da migração, em contraste com o anterior que integrava apenas 15, mostra a saliência crescente deste tema no quadro político nacional. Ainda no âmbito da securitização e criminalização, no campo da integração, subjaz um discurso de possíveis abusos por parte das pessoas imigrantes (no acesso a serviços, na obtenção de atestados de residência, na falta de conhecimento de português, que indica falta de vontade de integração) e de completa responsabilização das pessoas imigrantes pelas falhas na sua incorporação na sociedade.

Apesar de a escolha de análise ter recaído sobre os programas governamentais de 2024/2025, a completa viragem de narrativa que encontramos no XXV Governo Constitucional foi sendo gradualmente construída ao longo de 2024 e 2025, com mitos sobre a imigração a dominar os debates e, por consequência, com a intensificação de um discurso incendiário e alarmista sobre o tema. Ao longo do último ano, passou-se de uma narrativa de necessidade de uma migração regular, segura e controlada (já por si problemática, ao fazer assumir que não há controlo e regulação da imigração), para uma crescente preponderância de argumentos inflamatórios que desconsideram factos e deixam de lado a garantia dos direitos das pessoas imigrantes. Fez-se continuamente uma associação entre o aumento da criminalidade ao aumento da imigração, apesar de haver dados que indicam a diminuição da percentagem de números de reclusos estrangeiros nas prisões portuguesas, mesmo com o aumento da imigração (Figura 15). Anunciaram-se em tempo de eleições – inclusive em período de queda de governo, em que já não seria possível avançar com procedimentos até estabelecimento de novo governo – a construção de centros de detenção e a notificação para expulsão de pessoas imigrantes em situação irregular, apesar de estas notificações, como é sabido, serem norma procedimental comum na gestão das migrações e estarem em queda significativa há já alguns anos, bem como os processos de afastamento coercivo (Figura 16). Condenou-se a irregularidade das pessoas, argumentando que as “regras são para cumprir”, sem considerar o incumprimento por parte do próprio Estado e a responsabilidade Estatal nesta condição

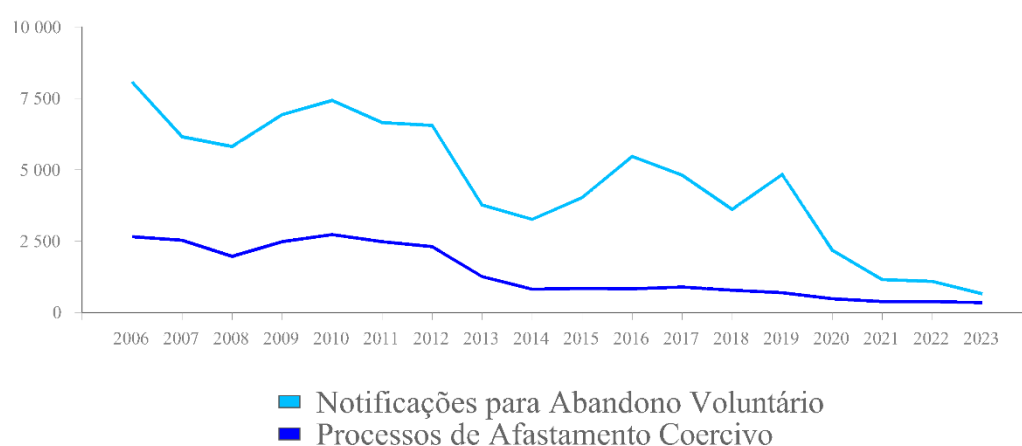
administrativa (tanto por fragilidades da rede consular, como por falhas na AIMA). E enfatizou-se a tarefa de excelência no âmbito da integração e de humanismo por parte do governo, apesar de, à exceção da regularização de processos pendentes, não se encontrarem evidências de trabalho abrangente e eficaz nesta área, e ignorando o poder que discursos inflamatórios e restrições políticas têm na criação de obstáculos na integração de pessoas imigrantes.

Figura 15 - Número de reclusos estrangeiros e percentagem de reclusos estrangeiros no total de reclusos, em Portugal, entre 2011 e 2022



Extraído de: Oliveira, C.R.(2023) – Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual – 2023. Lisboa, AIMA-OM, p. 294

Figura 16 - Notificações para Abandono Voluntário e Processos de Afastamento Coercivo (2006-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

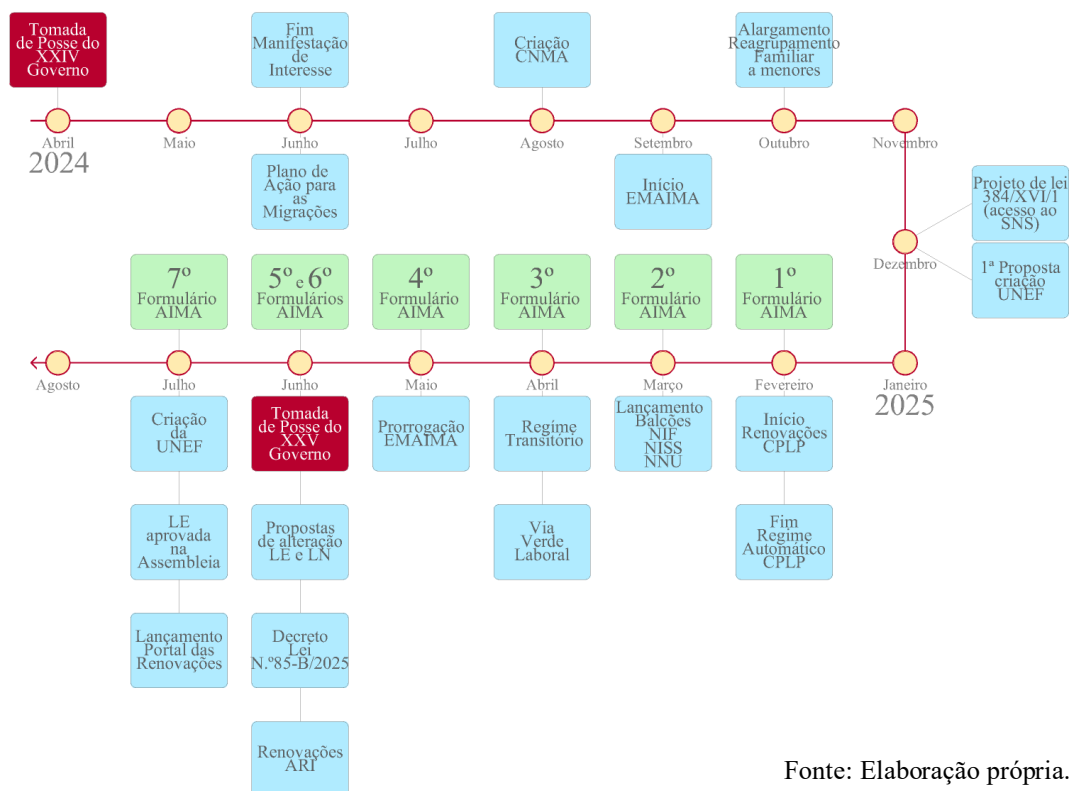
Ora, os discursos políticos e as narrativas privilegiadas não contaminam apenas a esfera política. Desempenham um papel fundamental na opinião pública, na esfera social. A linguagem utilizada desumaniza, alimenta a exclusão, e fomenta o medo. Não é por acaso que, ao mesmo tempo que se legitimam discursos xenófobos, securitários e criminalizadores da imigração, houve um aumento da violência, e das denúncias dos crimes de incitamento ao ódio (Carmo, 2025). A percepção pública para com a imigração e as pessoas imigrantes também revela uma tendência negativa, como observado pelo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos (2024), que mostra a tendência pública de oposição à imigração e de perspetiva da imigração como uma ameaça. De um momento para outro, a noção de proteção de minorias, do respeito pelo direito, pela igualdade, pelo tratamento digno das pessoas tornou-se permeável e descartável perante a possível e imaginada ameaça, fomentada por narrativas políticas enviesadas. Colocada no centro do debate público, a imigração, e em particular as pessoas imigrantes, tornaram-se a causa para todos os problemas socioeconómicos do país – o desemprego, a desigualdade, a falta de habitação, e o caos na saúde.

Esta realidade construída, que representa graves consequências para o sentimento de pertença e para a integração de pessoas imigrantes, representa também, e uma vez mais recorrendo à teoria de Scholten (2020), alienação do problema (ignora-se ou utiliza-se de forma seletiva o conhecimento, a experiência e a informação na elaboração de políticas, ignorando a complexidade do assunto), alienação política (distanciamento e negação da complexidade, que reproduz desigualdades e desafios estruturais, e recorre a políticas simbólicas em vez de políticas eficazes) e alienação social (foco em discursos que separam ou categorizam grupos sociais) perante a complexidade do fenómeno migratório, das suas causas e das suas dinâmicas (recorde-se a Tabela 2).

Assim, através das narrativas políticas privilegiadas, que nos últimos anos têm demonizado a migração e as pessoas imigrantes, justificam-se políticas futuras, sob o argumento de que é possível (e necessário) controlar e restringir a migração. Apontando para a causa do problema um suposto regime migratório facilitista (nomeadamente através da Manifestação de Interesse), encontra-se a fácil solução: o “fechamento” de fronteiras e o fim desse regime, ignorando todos os demais reais motivos para o aumento da imigração em Portugal. Foi esta a narrativa que sustentou as políticas iniciais implementadas pelo XXIV Governo e que, ao longo do tempo, foi sendo alterada para justificar ainda outras novas políticas, com o agora XXV Governo Constitucional.

4.2. Novas políticas migratórias – do Plano de Ação para as Migrações às propostas de alteração da Lei de Estrangeiros e da Nacionalidade

Figura 17 - Movimentações a nível da gestão da migração (2024/2025)



Fonte: Elaboração própria.

O momento atual tem sido de muitas movimentações a nível migratório. Tanto o XXIV Governo Constitucional, como o XXV Governo Constitucional, ambos AD (PSD + CDS-PP), fizeram da imigração a sua prioridade, com medidas previstas para esta área logo no primeiro mês de governação, como mostra a figura 17.

No que toca ao XXIV Governo Constitucional, o qual tomou posse no dia 25 de abril de 2024, foi anunciado desde logo, no dia 3 de junho, o Plano de Ação para as Migrações (PAM), com 41 medidas em matéria de migração, tendo entrado já em vigor no mesmo dia a principal medida do Plano: a extinção da chamada Manifestação de Interesse (artigos 88 e 89, números 2)⁵. Colocou-se, então, um ponto final no longo e histórico consenso partidário em relação ao principal mecanismo de regularização *ex-post* previsto na lei, fonte de cerca de 400 mil pendências e que permitia a “entrada irregular”

⁵ Decreto-Lei N.º 37-A/2024

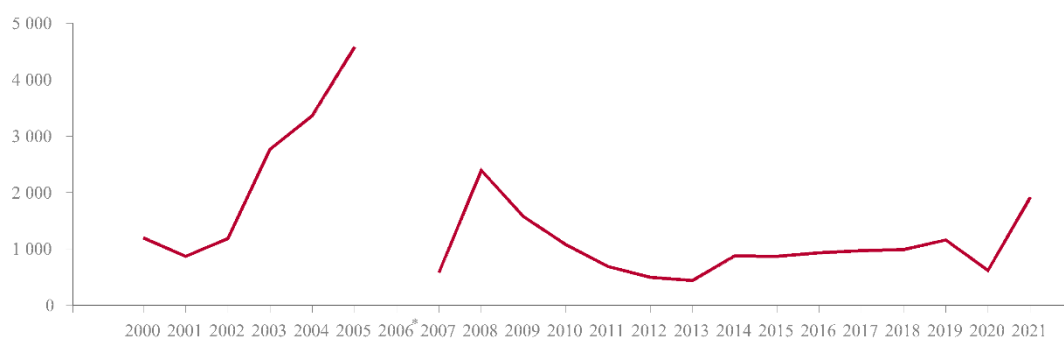
continua, pelo menos de acordo com o governo, de pessoas imigrantes. Iniciou-se, portanto, uma nova era no campo das políticas migratórias portuguesas.

Em conjugação com esta medida, o governo previu muitas outras, com prioridades claras, quer a nível de segurança, com medidas pensadas para a implementação de novos sistemas de controlo de fronteiras (medidas 5, 6 e 7) e fiscalização em território nacional (medidas 15 e 33), inclusive a previsão da criação de uma polícia de fronteiras, a Unidade de Estrangeiros e Fronteiras (UEF), também impulsionada pelas necessidades de implementação do Novo Pacto para as Migrações e Asilo; quer a nível de promoção de canais de entrada legal de pessoas estrangeiras. Esta última prioridade, e apesar de a narrativa do PSD ser contrária às evidências, já era uma prioridade dos governos anteriores (como foi visto, no início do capítulo, com a implementação do visto de procura de trabalho e com o regime de mobilidade CPLP, por exemplo). Neste sentido, o PAM oferece continuidade em medidas como a previsão do reforço da resposta e processamento dos Postos Consulares (medida 2), com a contratação 45 de funcionários (apesar de priorizar os de maior interesse estratégico para Portugal, e não os efetivamente mais necessários para melhoramento dos fluxos e das condições migratórias); e a agilização e priorização de canais de entrada de pessoas imigrantes (medida 3), nomeadamente do reagrupamento familiar, estudantes e por último, mas não menos importante, a melhoria do regime de mobilidade de cidadãos nacionais de países da CPLP (medidas 3, 8, 21), tendo em conta a sua “facilidade comparativa de integração linguística, profissional, social e cultural” (Presidência do Conselho de Ministros, 2024, p. 8). Ainda no âmbito da promoção de canais de entrada regular, mas agora em claro contraste com os recentes governos anteriores, o Plano de Ação para as Migrações estabeleceu como prioridade o recrutamento de trabalhadores estrangeiros a partir de um sistema de quotas, que “alinhe as carências atuais e futuras de mão-de-obra da economia nacional” e “a oferta e procura de trabalhadores estrangeiros”, optando por retornar à longa tendência portuguesa, apenas quebrada em 2022, de tentar estabelecer um sistema de quotas para regular os fluxos migratórios laborais (medidas 17 e 20), sempre sem sucesso.

A insistência no mito de que é possível controlar a entrada de trabalhadores em Portugal através de um sistema de quotas é preocupante por vários motivos: não só porque ignora a longa história portuguesa a nível de políticas migratórias e os ensinamentos que poderiam ser aproveitados, nomeadamente o facto de o sistema de quotas nunca ter funcionado e os vistos de trabalho emitidos terem sempre representado números

baixíssimos (Figura 18), o que não impediu o aumento da imigração laboral, e teve como consequência o aumento da irregularidade; mas também porque escolhe ignorar a complexidade dos fenómenos migratórios e o contexto particular português, em particular a sua posição geográfica europeia, a sua frágil rede consular (que não será com a contratação de apenas 45 funcionários que terá os resultados necessários) e a existência de um mercado laboral altamente informal (Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024; Costa, 2025). Assim, e ignorando todos os estudos e a realidade já antes experienciada em Portugal (e em outros países), neste sentido o Governo opta por políticas comprovadamente falhadas.

Figura 18 - Vistos de residência para trabalho emitidos pelos consulados portugueses (2000-2021)



* Dados indisponíveis

Fonte: Leitão (2024).

Para já, no âmbito da implementação de metas quantitativas, o Governo procedeu à criação de um canal dedicado à imigração laboral – a chamada via verde, prevista na medida 17b) –, a qual se tem vindo a provar ineficaz, com apenas cerca de 500 pedidos de visto submetidos pelas empresas num espaço de quatro meses (Simão, 2025), não só pela inexistência de postos consulares em vários países emissores de mão-de-obra, mas também muito devido aos exigentes critérios para adesão a este canal, os quais, essencialmente, deslocam muitas das responsabilidades estatais ao nível da integração para as empresas (que por sinal também têm de cumprir alguns critérios para se poderem candidatar), mostrando um idealismo excessivo no entendimento do que é a realidade migratória. Às preocupações óbvias que este discurso e política trazem, junta-se o facto de não serem acompanhadas de medidas que mitiguem a exposição de pessoas imigrantes a condições laborais de extrema vulnerabilidade e indignidade, nomeadamente no combate à economia informal. Aliás, à data de escrita deste relatório, o Governo

encaminha-se exatamente no caminho oposto, tendo já revelado a sua intenção de descriminalizar o trabalho não declarado, isto é, a não comunicação de trabalhadores à Segurança Social, com áreas como o setor agrícola e doméstico – ocupados em grande parte por pessoas imigrantes – com potencial para serem gravemente afetadas, deixando dúvidas sobre a verdadeira intenção governamental na implementação do sistema de quotas, dado que, até à data, as medidas anunciadas vão em sentido contrário da aplicação eficaz de metas quantitativas para a imigração laboral (se é que é possível) e parecem ter tendência, como vários estudos apontam, para o reforço daquilo que dizem pretender parar – a imigração irregular (Cornelius, 2004; Padilla, 2017; de Haas et al., 2020; Triandafyllidou e Bartolini, 2020; Ambrosini & Hajer, 2023; de Haas, 2023; Costa, 2025).

Apesar das preocupações expostas, há pontos do PAM em que o Governo esteve assumidamente bem, e em que cumpriu com o prometido. Uma das prioridades apresentadas pelo XXIV Governo Constitucional no Plano de Ação para as Migrações foi exatamente o reforço da capacidade operacional da AIMA e a resolução dos processos pendentes, através da criação de uma Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes (EMAIMA). Para tal, num primeiro momento, o Governo procedeu à prorrogação da validade dos documentos e vistos relativos à permanência em território nacional, pelo Decreto-Lei N.º 41-A/2024, de 28 de junho, essencial para manter o estatuto de regularidade de todos os cidadãos estrangeiros em território nacional, numa medida que teve em mente a impossibilidade no contacto com a AIMA para regularização e que procurou não condenar as pessoas imigrantes pela sua situação administrativa por motivos que lhes eram alheios. O primeiro passo para o cumprimento destes objetivos foi o arranque da EMAIMA, a 9 de setembro de 2024, com 25 centros de atendimento, através de uma parceria histórica com 20 municípios, 12 associações de imigrantes, e com a ordem dos advogados e a ordem dos solicitadores e agentes de execução (Ministério da Presidência, 2025), e que procurou avançar com os milhares de processos em atraso do mecanismo da Manifestação de Interesse, datados desde 2020. Este investimento foi essencial para, finalmente, as pessoas imigrantes verem o seu processo avançar e a sua situação regularizada e foi, em geral, uma ação bem-sucedida, permitindo não só concluir (quase) todos os processos de Manifestação de Interesse e avançar para outros processos, como as autorizações de residência CPLP e renovações de autorizações de residência já há muito caducas; mas também, a nível estatístico e de compreensão da realidade

migratória em Portugal, rever e corrigir preliminarmente os dados dos números de cidadãos estrangeiros em Portugal, conforme mostra a Figura 19.

Figura 19 - Número corrigido de cidadãos estrangeiros em Portugal (AIMA)

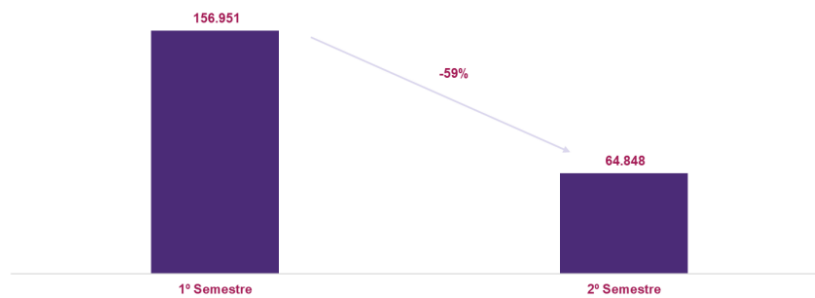


* Número preliminar, devido à inclusão dos dados do regime transitório cujos processos se encontram em análise (mais de 50 mil pedidos apresentados).

Extraído de: AIMA (2025) – Relatório Intercalar Recuperação de Processos pendentes na AIMA. População Estrangeira em Portugal.

Apesar da importância dos dados estatísticos para a compreensão dos fenómenos migratórios, os dados lançados no Relatório Intercalar sobre a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA deixam algumas dúvidas, devendo, por isso, ser lidos com precaução. Por um lado, os novos números contabilizam todas as Manifestações de Interesse registadas e atendidas pela EMAIMA, e não apenas as Manifestações de Interesse deferidas e que, portanto, se converteram em autorizações de residência, pelo que os novos números contrastam com aquela que é a norma de contabilização de estrangeiros residentes em Portugal para efeitos estatísticos, que têm por hábito englobar apenas os cidadãos titulares de autorização de residência. Por outro, a afirmação de que os fluxos de entradas em Portugal se viram reduzidos em 59% após a extinção deste mecanismo, traz algumas problematizações. Para chegar a este número, a AIMA contabiliza o registo de Manifestações de Interesse em conjunto com o total de vistos de procura de trabalho e vistos de residência (Figura 20). Ora, não se compreende a junção de vistos de residência e de procura de trabalho emitidos com processos registados de Manifestação de Interesse para afirmar a redução de fluxos de entrada em Portugal, sendo que para tal inclusão ser minimamente honesta, ter-se-ia de incluir também qualquer outro processo registado com isenção de visto de residência. O facto de não serem registadas Manifestações de Interesse por eliminação deste mecanismo não significa que não tenham havido entradas em Portugal; apenas que não se deu início a um processo de regularização por meio deste artigo.

Figura 20 - Evolução do fluxo de entradas em Portugal após o fim da MI (AIMA)



Fonte: Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP) e AIMA I.P.

Nota: O fluxo de entradas corresponde à soma dos registos de manifestação de interesse no período em análise com o total de vistos de procura de trabalho e vistos de residência de todas as tipologias.

Extraído de: AIMA (2025) – Relatório Intercalar Recuperação de Processos pendentes na AIMA. População Estrangeira em Portugal.

Assim, mais do que trazer veracidade e compreensão do fenómeno migratório, misturam-se dados que não se podem agregar, naquilo que parece ser uma tentativa de satisfazer a narrativa desenhada pelo Governo ao longo do ano de 2024, já acima abordada, sobre a preponderância da Manifestação de Interesse no “caos” migratório do país e na “política de portas escancaradas” portuguesa. A estes dados, aquando da apresentação no dia 2 de junho de 2025 sobre o progresso da EMAIMA e do PAM, acrescentam-se agora novos dados sobre processos pendentes, dos quais o Governo assume não ter tido antes conhecimento (no início de 2024, quando tomou posse) – em vez dos 400 mil relativos ao mecanismo de regularização *ex-post* da Manifestação de Interesse, apresenta-se um novo número, 1.137.508 pendências. A narrativa governamental na apresentação destes números causa, uma vez mais, algumas dúvidas: afirma-se que não se sabia de muitos processos em atraso relativos a títulos CPLP, autorizações de residência para investimento, renovações de autorizações de residência e de reagrupamento familiar, o que custa a crer e causa desconfiança nas instituições, por serem situações já há muito expostas (prévias a 2024) por um largo número de atores, e comprovadas pelos constantes decretos publicados desde 2020 que prorrogam a regularidade da permanência de pessoas com processos pendentes e vistos em território nacional; e, ainda, porque estes números englobam 50.606 processos relativos ao regime transitório (Ministério da Presidência, 2025), o qual no início de 2024 ainda não existia, pelo que não se compreende como é que o Governo escolhe incluir estes números na condenação ao anterior governo por não ter assumido a quantidade de pendências existentes.

No final de contas, torna-se inevitável inclinarmo-nos para a ideia de que estes dados parecem sustentar a adoção de uma nova narrativa política. Ao dar a entender que a solução de extinção da Manifestação de Interesse foi muito bem-sucedida, e ao introduzir um novo número chocante de novas pendências, deixando implícito que o “caos” migratório era já muito maior do que alguma vez se pensou, dá-se o ímpeto para pensar em novas políticas, novas soluções. Assim, a narrativa política transforma-se: o problema é agora a presença em massa de imigrantes no nosso país (em números muito maiores do que os revelados), e que tem como consequência a insustentabilidade dos serviços públicos portugueses e a corrosão social; a causa, regimes extremamente facilitistas (já não exclusivo à Manifestação de Interesse), nomeadamente a Lei de Estrangeiros e a Lei da Nacionalidade, que produzem um efeito de chamada; e a solução, a implementação de novas leis mais restritivas, que regulem e controlem eficaz e celeremente a imigração para o país, e que tenham resultados claros e rápidos, como a extinção da Manifestação de Interesse teve.

É esta a nova narrativa que vai sendo consolidada ao longo dos anos de 2024 e 2025, e que serviu de base para os novos projetos de lei em matéria de imigração, e que procuram não só restringir ou, nas palavras do Governo, regular e controlar os fluxos migratórios, mas também restringir os direitos das pessoas já presentes em território nacional, em particular no acesso a serviços públicos, e em geral no seu processo de incorporação na sociedade. Nesta última vertente, o projeto mais flagrante em 2024 foi procurar restringir o acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) de pessoas imigrantes em situação irregular – o Projeto de Lei 384/XXVI/1, aprovado pelo parlamento a 19 de dezembro de 2024. Ora, como já aqui foi abordado, o direito de acesso ao SNS para pessoas imigrantes, independentemente do seu estatuto administrativo (desde que presentes em TN há pelo menos 90 dias), sustentado pelos artigos 15.º (equiparação de direitos) e 64.º (saúde) da Constituição da República Portuguesa, está consagrado na Lei desde 2001, com o Despacho N.º 25360/2001, de 12 de dezembro, fortalecido em 2019 com a Lei N.º 95/2019, de 4 de setembro, que aprova a Lei de Bases da Saúde, na sua Base 21, a qual determina como beneficiários do SNS todos os “cidadãos, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável” (Lei N.º 95/2019,

de 4 de setembro). É, portanto, um direito expressamente previsto na Constituição (artigos 15.º e 64.º), aplicado na lei há mais de 20 anos, salvaguardado por um enquadramento que impossibilita “recusar a assistência aos cidadãos com base em quaisquer razões ligadas à nacionalidade, estatuto legal, religião, condição económica e social, ou outra razão que induza a discriminação no acesso e utilização de serviços de saúde” (Oliveira, 2023, p. 263), que determina a responsabilidade do Estado em garantir o acesso de todos à saúde, mas que não isenta o pagamento de taxas por parte dos cidadãos, de acordo com a sua condição e com o motivo que o/a fez procurar o SNS. O direito das pessoas imigrantes ao acesso à saúde, independentemente do seu estatuto administrativo, é mais uma vez demonstrativo do caminho progressivo e inclusivo escolhido por Portugal até hoje, essencial não só para a integração e inclusão das pessoas imigrantes no país, mas também para a promoção da saúde pública dos nacionais.

O Projeto de Lei 384/XXVI/1, por sua vez, caminha na direção oposta, sustentado sobre a ideia de necessidade de defesa dos “legítimos beneficiários do SNS” dos eventuais abusos daqueles que não são legítimos beneficiários, que força a narrativa de instrumentalização dos serviços públicos por parte das pessoas imigrantes, e que aponta para a existência de um fenómeno de “turismo de saúde” por parte de estrangeiros não residentes cada vez mais prevacente. Ademais, o documento tece fortes críticas à atual Lei de Bases da Saúde, indicada como tendo potenciado este fenómeno, ao incluir como beneficiários do SNS nacionais de países terceiros sem “situação legalizada”, os quais, com a nova proposta, terão de apresentar um comprovativo de cobertura de cuidados de saúde, e documentação considerada necessária pelo SNS (sem especificar qual) para identificação e contacto do cidadão, com a exceção da prestação de cuidados de saúde urgentes e vitais (também não especificados), que permite a apresentação dos documentos num momento posterior. A nova proposta acresce às preocupações já antes identificadas pelas vontades e tomadas de decisão dos XXIV e XXV Governos Constitucionais, que se inclinam para a alienação como estratégia privilegiada na gestão das migrações em Portugal. Por um lado, não há dados que corroborem a existência de um fenómeno de “turismo de saúde” tão abrangente que determine a necessidade da restrição do acesso à saúde por parte de cidadãos não regularizados – apesar de ser verdade que o número de utentes sem inscrição no SNS aumentou nos últimos anos (Figura 21), este número não discrimina entre pessoas residentes em Portugal sem a sua situação regularizada e pessoas que se deslocam a Portugal apenas para usufruir do Sistema Nacional de Saúde, como o

Governo faz crer que seja o problema. Aos dados acresce o facto de que, havendo eventualmente um abuso, a necessidade está em criar estratégias que previnam e colmatem esses abusos e que aumentem a capacidade de resposta do SNS (respostas complexificadas), e não em restringir direitos das pessoas em situação irregular (resposta simplificada), afetando desproporcionalmente pessoas já numa situação altamente vulnerável. Por outro, esta proposta parece promover a exclusão financeira e administrativa, contra os princípios constitucionais e leis adjuntas que universalizam o direito à saúde (Arts.º 13, 15.º, 64.º da CRP; Lei N.º 93/2017, de 23 de agosto), mas, mais do que isso, parece uma vez mais ignorar não só a realidade migratória do país, em particular a ineficiência operacional da AIMA, que faz com que cidadãos esperem anos até verem a sua situação regularizada, ainda que contribuam para a Segurança Social e, por isso, para a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde; mas também o facto de que a restrição do acesso à saúde por parte de cidadãos estrangeiros inevitavelmente afeta os demais cidadãos, com danos na saúde pública e o aumento de doenças na população, podendo, contrariamente ao que almeja, provocar maior insustentabilidade e custos ao SNS.

Apesar do intenso debate público em torno desta proposta de lei, e apesar de ter sido aprovada no Parlamento, não entrou em vigor e caducou. Não obstante, foram implementadas alterações legislativas (mais discretas), que podem igualmente impactar o acesso de cidadãos estrangeiros ao Serviço Nacional de Saúde, e que apresentam as mesmas preocupações por nós acima expostas, e as quais precisam de ser igualmente tidas em consideração (Tabela 8).

Tabela 8 - Alterações legislativas no âmbito da inscrição e acesso ao SNS

Instrumento político	Conteúdo	Pontos principais	Preocupações
Despacho N.º 14830/2024	Define as regras de organização e os mecanismos de gestão referentes ao Registo Nacional de Utentes (RNU)	Alteração à gestão do Registo Nacional de Utentes (RNU): - 4 registos (atualizado em curso incompleto em histórico); - falta de clareza sobre o acesso ao SNS de cidadãos com registo “em curso” ou “incompleto”; - Não regularização de situação em 180 pode resultar na perda de acesso aos cuidados de saúde; - Possibilidade de partilha de dados pessoais com outras entidades não especificadas, que poderá gerar incerteza e dissuadir pessoas em situação irregular em aceder ao SNS.	- Proteção de dados e privacidade - Promoção da arbitrariedade no acesso ao SNS - Possível exclusão no acesso à saúde e deterioração da saúde pública
Despacho N.º 40/2025	Define as regras de inscrição nos cuidados de saúde primários	Estabelece que cidadãos estrangeiros (e nacionais não residentes) podem ser retirados da lista de médicos de família caso não tenham realizado uma consulta médica nos cuidados de saúde primários nos últimos cinco anos.	- Discriminação e exclusão - Efeito contraproducente da política – sobrecarregamento do SNS com consultas marcadas apenas para manter o médico de família
Resolução da Assembleia da República N.º 47/2025	Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por cidadãos estrangeiros não residentes.	Criação de um banco de dados detalhado sobre utentes estrangeiros Pagamento antecipado de consultas, exames e tratamentos não emergentes (não especificados)	- Proteção de dados e privacidade - Exclusão e discriminação (barreiras financeiras que podem resultar na recusa de atendimento) - Possível deterioração da saúde pública Promoção da arbitrariedade no acesso ao SNS

Fonte: Coletivo Humans Before Borders (HuBb). Elaboração da autora

Já sob a alçada do XXV Governo Constitucional, o qual tomou posse no dia 5 de junho de 2025, seguiram-se novas propostas no campo migratório, as quais já se previam,

não só pelo aceso debate público sobre o tema antes e após as eleições (com novos problemas a surgir na agenda pública, especificamente no âmbito das detenções e retornos, do reagrupamento familiar e do regime de aquisição de nacionalidade), mas também tendo em conta a análise à apresentação do balanço do Plano de Ação para as Migrações (a 2 de junho de 2025) e do programa governamental (divulgado a 14 de junho de 2025) já aqui feita. Num espaço de menos de um mês desde a tomada de posse do novo Governo foram aprovadas em Conselho de Ministros novas medidas para a gestão das migrações em Portugal: a criação da UEF, prevista no Plano de Ação para as Migrações (renomeada UNEF – Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras); alterações à Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, pela Proposta de Lei N.º 3/XVII/1.^a (Tabela 9); e alterações à Lei da Nacionalidade N.º 37/81, pela Proposta de Lei N.º 1/XVII/1.^a (Tabela 10). A imigração representou, por isso, a principal prioridade no início da governação do XXV Governo Constitucional.

No que toca à Proposta de Lei N.º 3/XVII/1.^a, para alteração da Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, há três pontos em foco, os quais, todos eles, impõem restrições aos fluxos: o visto para procura de trabalho (Art.º 57.º-A); a autorização de residência CPLP (Art.º 87.º-A); e o direito ao reagrupamento familiar, (Art.º 98.º) procurando “adaptar a legislação às necessidades do País e à sua capacidade de acolhimento”, ao combater “rotas de imigração ilegal” e melhorar “canais de imigração legal, em alinhamento com a necessidade de captação de talento e capital humano altamente qualificado” (Presidência do Conselho de Ministros, 2025). Desta forma, e com base nestas motivações, o Governo avança com a proposta de restringir o visto de procura de trabalho a “titulares de competências técnicas especializadas” ou, por outras palavras, trabalhadores altamente qualificados, que poderão exercer atividade profissional subordinada ou independente, e que usufruem de 120 dias em TN, sem possibilidade de prorrogação, para procurar emprego. A restrição do visto de procura de trabalho a atividades altamente qualificadas ignora a realidade da inserção de pessoas imigrantes no mercado laboral no país, as quais se inserem predominantemente em profissões não qualificadas (Figura 22), apesar de serem sobrequalificadas, no geral, para estes trabalhos (Figura 23), e que agora veem a sua possibilidade de entrada legal no país para motivos laborais reduzida ao visto de trabalho, cuja emissão depende de uma rede consular eficaz e vasta e da existência de um contrato ou promessa de trabalho no momento do pedido, condições exigentes e irrealistas para a maior parte das pessoas imigrantes. Parece, por isso, à partida, uma medida que,

em primeiro lugar, insiste no mito da possibilidade de seletividade da imigração, e, num outro, que desfaz os avanços realizados em 2022 para promover a estruturação do mercado de trabalho nacional com base na entrada legal de trabalhadores estrangeiros (Leitão, 2024).

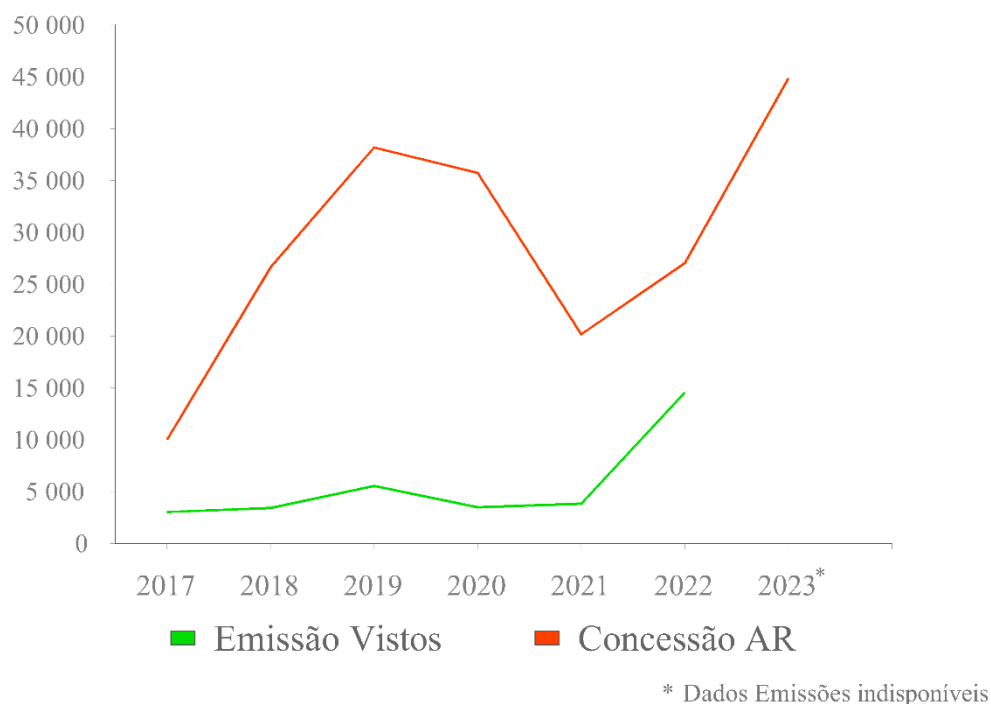
Por sua vez, no âmbito da concessão da Autorização de Residência CPLP, o Governo não vai apenas contra as vontades e medidas de governos anteriores, mas também contra o seu próprio discurso e medidas apontadas no Plano de Ação para as Migrações, em 2024. Referente ao artigo 87.º-A, a proposta restringe a possibilidade de realizar o pedido à posse de visto de residência, voltando atrás com a Lei em vigor (que, apesar de prever esta possibilidade, nunca abriu os canais de pedido de concessão de AR CPLP com isenção de visto ou com visto de curta duração) e com o que predispõe o próprio Acordo de Mobilidade CPLP. Se no PAM se refere por várias vezes a vontade de reforçar os canais de entrada e as condições de cidadãos CPLP no país, agora, sob o discurso de “querer evitar uma Manifestação de Interesse 2.0” que “congestione ainda mais os serviços públicos” (Pereira, 2025), a nova medida proposta vai na direção oposta, representando perigos não só para a promoção da irregularidade de pessoas já em TN que, com base na lei em vigor, aguardavam a possibilidade de realizar agendamento na AIMA para efeitos de concessão de Autorização de Residência com isenção de visto ou visto de turismo e agora veem vedada esta possibilidade – como é o caso de muitos cidadãos brasileiros –, mas também para a mobilidade da população de países CPLP.

Por fim, mas não menos importante, o Governo, em contraste uma vez mais com o discurso de 2024 no Plano de Ação para as Migrações, em que via o reagrupamento familiar como uma prioridade, privilegia agora nesta proposta uma narrativa de gestão de acordo com a “capacidade de acolhimento” e de “proteção do interesse maior da criança”, prevendo a entrada em massa de pessoas imigrantes com base na reunificação familiar tendo em conta a recuperação de processos pendentes pela EMAIMA (Cunha, 2025). A nova proposta governamental restringe em grande medida não só o próprio direito: a possibilidade de reunificação imediata e para familiares dentro do território nacional fica limitada a menores, sendo que o titular de autorização de residência terá de ter pelo menos dois anos de residência legal para poder apresentar o pedido para os restantes familiares, os quais só poderão realizar o pedido se estiverem fora do TN (com a exceção de titulares de autorização de residência para atividade de docência, altamente qualificada ou cultural [90.º], ARI [90.º-A] e cartão azul da União Europeia [121.º-A]), mas também as

condições adjacentes ao pedido (meios de subsistência e alojamento “adequados”) e à decisão do mesmo (prazos e recurso). Entre todas as alterações propostas, é provável que seja esta a afigurar-se como mais inquietante. Em primeiro lugar, porque apesar de os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal terem aumentado significativamente desde 2017, a emissão de vistos de residência para efeitos de reagrupamento familiar e concessão de AR ao abrigo deste artigo não acompanham em intensidade este padrão (Figura 24), pelo que não há factos que corroborem a necessidade de “moderação” ou restrição do direito ao reagrupamento familiar. Em segundo lugar, porque a proposta discrimina entre titulares de diferentes tipos de autorização de residência, mantendo os direitos previstos na redação anterior da lei para cidadãos detentores de autorização de residência ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º-A e 121.ºA, em violação, à partida, do Art.º 13.º da CRP (igualdade perante a lei e igualdade de dignidade social). Em terceiro, porque introduz critérios não concretos e indeterminados (vide Tabela 9 - Artigo 101.º), que poderão levar ao aumento da arbitrariedade e da discricionariedade e, consequentemente, dificultar a aplicação da Lei e que, em matéria de integração, colocam toda a responsabilidade sobre a família, sem equacionar a responsabilidade do Estado em fornecer condições necessárias para cumprimento dos critérios pedidos, nomeadamente na aprendizagem da língua e dos “princípios e valores constitucionais portugueses”. Em quarto, porque aumenta substancialmente os prazos para apreciação do pedido (nove meses, possível de ser prorrogado por igual período), sujeitando a análise do mesmo à capacidade administrativa da AIMA, podendo, por isso, o processo de Reunificação Familiar demorar, no mínimo, três anos e meio até ser efetivado. Em quinto, porque elimina a possibilidade de deferimento tácito e limita a possibilidade de recurso para ações sob forma de processos comuns. E, em sexto lugar, porque ignora a centralidade do reagrupamento familiar no processo de integração e incorporação na sociedade de acolhimento, deixando um direito tão fundamental dependente da “capacidade de acolhimento” estatal, ignorando as responsabilidades do Estado para com a pessoa que já

cá está, que tem o seu processo regularizado, mas ainda assim está sujeita a ter um direito fundamental adiado por dois (ou mais) anos.

Figura 24 - Vistos emitidos e AR concedidas para efeitos de reagrupamento familiar (2017-2023)

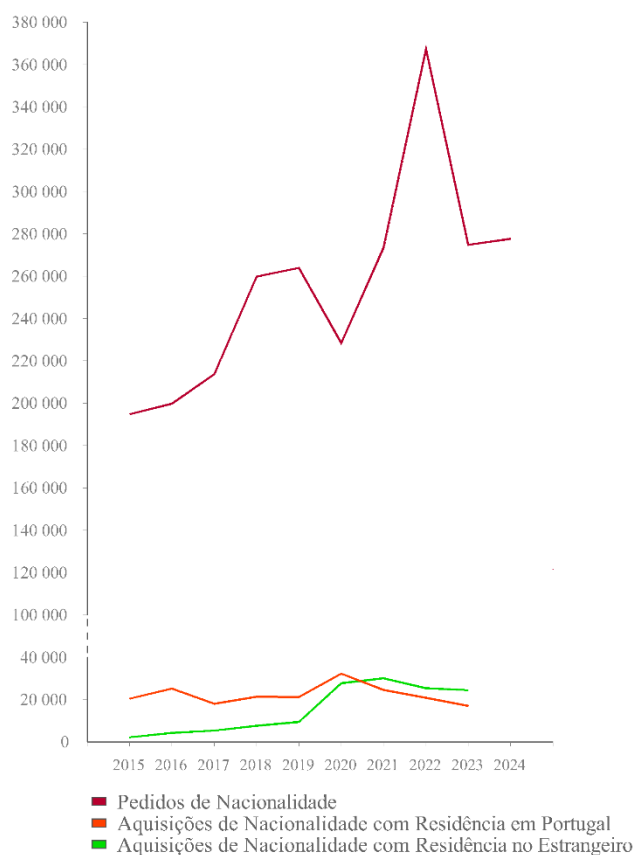


Fontes: SEF, AIMA e Oliveira C. R. (2023).

No que diz respeito à Proposta de Lei N.º 1/XVII/1ª relativa à Lei da Nacionalidade, o Governo, na exposição de motivos para a proposta, admite a necessidade de alterar profundamente o regime atual, “altamente permissivo” (p. 19) que, em conjugação com uma política de imigração facilitista provocou um claro “efeito de chamada” para o país (p. 17), e aponta para a evidente instrumentalização da cidadania portuguesa por parte de pessoas imigrantes, a qual tem de ser combatida, por verem no direito à cidadania um acesso a outros direitos, uma “nacionalidade de conveniência” (p. 18), sem “obrigações, sentimento de pertença, e comprometimento com um projeto político comum” (p. 20), sendo, por isso, necessário enfatizar e reforçar na lei “a pertença efetiva à população nacional, uma ligação genuína, robusta e duradoura” ao país (XXV Governo Constitucional, 2025). Apesar de os dados existentes relativos aos pedidos de nacionalidade não serem compatíveis com este discurso, não havendo um aumento significativo dos pedidos de nacionalidade, nem das aquisições de nacionalidade por residentes em Portugal, que se mantêm estáveis (Figura 25), é com base nos motivos

expostos, e anunciando já sinais de uma “descredibilização da nacionalidade portuguesa” devido à “entrada de pessoas titulares de passaporte português, oriundas dos quatros cantos do globo” (Proposta de Lei N.º 1/XVII/1ª, 2025, p. 19), as principais alterações previstas na lei afetam em particular pessoas estrangeiras residentes em Portugal, com ou sem título, mas, e num sentido mais agravante, menores nascidos em território português. Por parte dos menores, destaca-se a alteração do período de residência dos progenitores em território português para que o menor lhe veja atribuída a nacionalidade originária: de um ano de residência independente do título ou residência legal sem exigência temporal, para três anos de residência legal (Art.º 1.º Al) F)); a alteração dos critérios de aquisição de nacionalidade por motivos de nascimento em território nacional (Art.º 6.º N.º 2), os quais se tornam mais rigorosos e precisam de ser preenchidos cumulativamente (residência legal de um dos progenitores há pelo menos cinco anos | inscrição e frequência regular no ensino obrigatório); e, ainda, a alteração por nascimento e residência em território nacional (Art.º 6.º 5), o qual é revogado na proposta de lei. Por seu lado, no que toca aos cidadãos estrangeiros com residência em Portugal, revoga-se a possibilidade de concessão de nacionalidade a ascendentes de cidadãos portugueses originários com residência em TN há pelo menos cinco anos (Art.º 6.º N.º 8.º) e, ainda, no que toca à aquisição de cidadania por residência legal (Art.º 6.º N.º 1), a proposta prevê o aumento dos prazos, de zero para quatro (apátridas) e de cinco para sete (cidadãos CPLP) ou dez anos (cidadãos não CPLP), para os quais deixam de contar como residência legal o momento de requerimento de autorização de residência (valendo apenas o tempo com título/cartão de residência), e o aumento na exigência dos critérios, os quais englobam agora conhecimento da cultura portuguesa, direitos e deveres inerentes à nacionalidade portuguesa, e declaração solene de adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático. Há, ainda, duas alterações a destacar: torna-se necessário ausência por condenação de crime para qualquer pedido, sem limite máximo estabelecido (anteriormente três anos de pena efetiva, de acordo com a lei portuguesa); e a possibilidade de perda da nacionalidade para cidadãos naturalizados, caso sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos.

Figura 25 - Pedidos e Aquisições de Nacionalidade (2015-2023)



Fontes: IRN e PORDATA.

Desta forma, e uma vez mais, em congruência com os discursos e políticas atuais deste Governo no campo da migração, as propostas de lei de alteração da Lei de Estrangeiros e da Nacionalidade trazem muitas apreensões, tanto ao nível da compreensão do fenómeno migratório em Portugal, como da sua constitucionalidade; mas, acima de tudo, dos possíveis efeitos adversos e nefastos que poderão criar – e para os quais toda a literatura na área das políticas de migração restritivas aponta – no aumento da irregularidade, vulnerabilidade e exposição a situações indignas para as pessoas imigrantes. De resto, acrescem preocupações sobre o facto de todas as propostas – e aqui incluindo a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras – se sustentarem numa conceção de criminalização da imigração e de instrumentalização por parte dos imigrantes, os quais poderão ver as suas vidas quotidianas impactadas por discursos políticos que normalizam e privilegiam estas conceções. O facto de muitas das propostas apresentadas chegarem, até, a ir contra as próprias medidas anunciadas pelo Governo em junho de 2024, no Plano de Ação para as Migrações, reflete, uma vez mais, a importância das ameaças construídas e da mudança de narrativa na justificação de novas políticas mais

restritivas, como foi sendo mostrado ao longo deste capítulo, que nada têm a ver com a realidade da migração no país.

Novamente, todos estes fatores apontam para a alienação da gestão das migrações, em todas as vertentes já antes vistas. Com base em narrativas e ameaças construídas, de “caos” migratório causado por políticas de imigração e de nacionalidade que provocaram um “efeito de chamada”, apesar de não serem compatíveis com os dados estatísticos conhecidos, escolheu-se elaborar políticas de forma urgente, rejeitando consultas e audições de atores interessados, sem consulta prévia do Conselho Nacional para as Migrações e Asilo (CNMA) (Henriques, 2025), e que colocam em causa os bons resultados obtidos em termos de políticas migratórias até então. Problemas acrescidos surgem quando, no meio de toda a emergência, há uma parte fundamental do processo migratório – e esta sim uma verdadeira urgência – que foi sendo esquecida, apesar de muitas vezes invocada com palavras vazias e medidas abandonadas: a integração/incorporação de pessoas imigrantes.

4.3. Obstáculos à regularização e integração de pessoas imigrantes

Como já foi amplamente exposto neste capítulo, as políticas de integração e incorporação de pessoas imigrantes em Portugal sempre se caracterizaram por ser inclusivas, humanitárias e progressivas, procurando a diversificação dos direitos das pessoas imigrantes e a equiparação dos seus direitos sociais aos dos nacionais, com base no artigo 15.º da CRP, e com foco em várias áreas de intervenção (habitação, educação, emprego, saúde, antidiscriminação, aquisição de cidadania, acesso a serviços públicos). Por estes motivos, Portugal é há muito reconhecido internacionalmente como um dos países com melhores políticas de integração de pessoas imigrantes. É, por isso, válido dizer que as políticas de integração sempre tiveram como objetivo último melhorar as condições das pessoas imigrantes no país e remover obstáculos, independentemente do seu estatuto administrativo, com recurso a uma abordagem transversal que privilegiava a elaboração de políticas universalistas, que entendia a imigração como uma necessidade do Estado Social, da demografia e economia do país (Oliveira & Peixoto, 2022), e que reconhecia o papel do Estado na promoção da integração de pessoas imigrantes.

Não obstante, não quer isto dizer que o facto de Portugal ser um país com bons instrumentos legais para a integração de imigrantes, não impede que exista uma discrepância significativa entre a lei e a sua implementação. Esta lacuna está evidente, desde logo, na própria Lei de Estrangeiros N.º 23/2007 e em como esta tem sido aplicada,

em pelo menos dois pontos fundamentais: na possibilidade de obtenção de autorização de residência CPLP com isenção de visto ou com visto de turismo que, estando na lei, nunca chegou a ser um mecanismo disponível e aplicado, causando muitos constrangimentos a todas as pessoas que entram em Portugal nesta situação (por exemplo, pessoas brasileiras, como notado ao longo do estágio na associação); e na possibilidade de reagrupamento familiar em território nacional previsto na lei, de momento (e já há algum tempo) muito condicionado, estando apenas disponível para menores de idade e com longos atrasos, provocando os mesmos constrangimentos encontrados na primeira situação. Também estas são formas de (não aplicação da lei) e de gestão de fluxos migratórios que impactam o processo de integração das pessoas imigrantes. Por sua vez, a lacuna existente entre a legislação portuguesa ao nível da integração e a sua aplicação é já um problema extensivamente denunciado na literatura científica e pela sociedade civil (Costa, 2019, 2025; Padilla & França, 2020b; Asensio & Padilla, 2021; Malheiros & Peixoto, 2023; Pereira et al., *in press*). Apesar de o enquadramento legislativo e a CRP apontarem para os princípios da inclusão, da igualdade, não discriminação e de equiparação de direitos entre estrangeiros e cidadãos portugueses, na prática a situação revela-se mais complexa com visíveis dificuldades de implementação, que se traduzem nas barreiras enfrentadas diariamente pelas pessoas imigrantes em vários domínios. Nas palavras de Pereira et al. (*in press*),

The challenges encountered by migrants, including refugees, underscore gaps in the practical execution of these policies. While the measures sought to foster cohesion and inclusion, their uneven implementation demonstrates the difficulty of achieving systemic integration, as conceptualized by Pires (2003), during a crisis, leaving vulnerable populations with insufficient levels of support. (p. 10)

A lacuna de implementação, isto é, a lacuna existente entre as políticas no papel e a sua implementação real (de Haas et al., 2020), pode ser explicada, em parte, pelo facto de a implementação das políticas ser um processo que acontece a vários níveis e em vários momentos temporais (Costa, 2019; Asensio & Padilla, 2021). Assim, a lacuna pode tanto justificar-se pelo comportamento individual, em que, por exemplo, o indivíduo não acede aos serviços e aos seus direitos por falta de recursos ou informação ou, até, por relutância e medo; como pelo comportamento político (falta de estratégia, articulação entre atores e ações complexas para eficaz implementação da lei); como pelo próprio serviço, ou, por outras palavras, por intermédio dos “burocratas de nível de rua” isto é, agentes governamentais que servem como intermediários entre o Estado e a pessoa imigrante, os

quais, por questões burocráticas, por incapacidade (informativa ou de recursos humanos) ou, até mesmo, por convicções pessoais, decidem a forma como as políticas públicas são (ou não) implementadas (Costa, 2019).

Neste sentido, é importante focarmo-nos no papel dos burocratas de nível de rua, sendo que as suas decisões têm particular impacto na implementação da lei e, por isso, na integração das pessoas imigrantes nas diferentes dimensões da vida social. De acordo com Costa (2019), a ação destes agentes, apesar de seguir regras, é moldada por altos níveis de discricionariedade, isto é, arbitrariedade na determinação do acesso aos serviços e na forma como a política é implementada ou não, e pode ter tanto resultados positivos como negativos. Assim, a pessoa que acede ao serviço, no nosso caso a pessoa imigrante, vê a aplicação da lei (a sua vida e os seus direitos) condicionada pelo burocrata de nível de rua (“decisor *de facto*”) o qual, em casos mais complexos e que fogem da sua rotina e conhecimento habituais – como é o caso das questões da população imigrante – poderá ver-se mais dependente da discricionariedade na sua decisão, do que de critérios objetivos, das regras da sua instituição, e da lei em vigor. Este foi um aspeto fundamental dos obstáculos à integração das pessoas imigrantes notado ao longo do estágio, e que atinge todos os serviços portugueses. O acesso à saúde é um bom reflexo da influência dos burocratas de nível de rua e da sua discricionariedade no condicionamento do acesso das pessoas imigrantes aos seus direitos. Se, como já foi aqui visto, o direito à saúde está (para já) assegurado para todas as pessoas imigrantes, inclusive pessoas em situação irregular no país há mais de 90 dias, na prática, a frustração e dificuldade no acesso ao SNS revelam profundas dificuldades na implementação da legislação. Vários foram os casos atendidos ao longo do estágio de relatos em que os profissionais administrativos em unidades do Sistema Nacional de Saúde impediram o acesso das pessoas imigrantes à saúde, ou a atribuição do Número Nacional de Utente (NNU) por “não saberem se podem”, remetendo sempre para a necessidade de titularidade de uma autorização de residência para prosseguir com a inscrição. Esta situação estende-se aos titulares de acordos de saúde internacionais com Portugal, entre os quais os nacionais do Brasil, detentores do PB4, os quais, também por demasiadas vezes relatam muita dificuldade no acesso à saúde, apesar dos acordos de reciprocidade, e relatam em muitas circunstâncias a necessidade do título de residência para efetivo exercício dos seus direitos. Apesar de tudo, não fossem já estas situações suficientemente danosas, também a titularidade de uma autorização de residência não se tem revelado suficiente para estes efeitos, pois, à

circunstância já difícil da falta de informação, articulação e formação dos burocratas de nível de rua, acresce o facto de durante grande parte do estágio ser impossível proceder à renovação da autorização de residência, muitas vezes automaticamente caducadas nos sistemas informáticos do SNS, apesar da vigência dos DL N.º 41-A/2024 e DL N.º 85-B/2025, e com consequente suspensão do número de utente dos cidadãos imigrantes, os quais, recorrentemente, têm de ser eles – sem sucesso – a informar os burocratas de nível de rua sobre os seus direitos e a legislação existente.

Ainda que por vezes os burocratas de nível de rua ajam de acordo com as convicções pessoais e com má vontade, a culpa não reside sempre nestes agentes, que muitas vezes não agem por falta de informação, por falta de formação e por falta de articulação com o Estado (os decisores de políticas) sobre situações mais complexas, específicas e em constante mudança, fatores aos quais se articula a questão do medo, em que, na dúvida, é preferível não agir por medo de repercussões (ainda mais quando a questão da imigração está tão negativamente assente no debate público). Também os agentes governamentais estão, neste aspeto, a ser falhados pelo Estado e pelos seus dirigentes. Outra dimensão em que se encontram claros exemplos de discricionariedade é no recenseamento eleitoral. Como já aqui foi referido, as pessoas imigrantes têm a possibilidade de eleger e ser eleitos a nível local, desde que em condições de reciprocidade, bastando apenas fazer o recenseamento na Junta de Freguesia da morada do título de residência, acompanhado do mesmo. Na teoria, o processo é fácil. Na prática, foram vários os cidadãos que relataram dificuldades em prosseguir com o recenseamento e usufruir do seu direito ao voto, por motivos variados: ou porque o burocrata de nível de rua não tinha informações sobre como realizar o processo; ou porque afirmava veemente que os cidadãos estrangeiros não tinham possibilidade de voto; ou porque o título de residência da pessoa estava caducado (apesar de válidos de acordo com os decretos-lei), e por isso, o sistema não aceitava a data de validade.

Vale ainda ressaltar uma outra vertente em que o papel dos burocratas de nível de rua e da discricionariedade foi evidente durante o estágio como obstáculo à integração de pessoas imigrantes: a obtenção do número de Segurança Social (NISS) para pessoas estrangeiras. Apesar de esta história não ser nova, como abordado por Costa (2019), às dificuldades já encontradas, isto é, ao facto de haver um labirinto burocrático em que a entidade empregadora exige que a pessoa estrangeira possua NISS para realizar o contrato (apesar de, na teoria, poderem elas próprias realizar a comunicação à Segurança

Social, mas, na prática, poucas optarem por este caminho), e de ser necessário contrato de trabalho ou atividade aberta nas finanças para obter NISS, passou-se também – e em contramão com a Lei de Bases da Segurança Social, que define que todos têm direito à segurança social – a exigir uma prova de permanência regular em território nacional – ou agendamento na AIMA, ou título de residência – para ser possível fazer o pedido do NISS. Num processo já por si complicado, foram vários os casos em que pedidos iguais resultaram em decisões diferentes, nomeadamente relativamente a cidadãos titulares de visto de procura de trabalho (em especial, mas não exclusivo a, vistos emitidos sem agendamento), em que alguns têm a sorte de ver o seu pedido aprovado quando se entende que o visto de procura de trabalho é suficiente prova de permanência regular em território nacional; e outros, por verem o seu pedido analisado por alguém que entende o oposto, não conseguem obter o NISS, essencial para a concessão da sua autorização de residência, mostrando, uma vez mais, como a decisão de um burocrata de nível de rua (ou duas, se incluirmos aqui a emissão do visto sem agendamento na AIMA) pode afetar em muitos outros níveis a vida da pessoa imigrante em Portugal, e condicionar o exercício dos seus direitos, inclusive para obtenção do seu título de residência.

Ora, o grande grau de discricionariedade nas decisões dos burocratas de nível de rua e, conseqüentemente, dos serviços em que trabalham, é um sintoma de alienação institucional (Tabela 2), vertente que, até hoje, foi onde Portugal mais falhou quando abordamos a teoria de Scholten (2020) de políticas universalistas das migrações. Apesar de podermos dizer, como tem vindo a ser defendido até agora, que Portugal privilegiou uma política universalista das migrações até há bem pouco tempo, com planos sólidos para a promoção da integração de pessoas imigrantes, a lacuna de implementação evidente entre políticas no papel e políticas na prática mostra o ponto em que o país mais tem falhado: em preparar efetivamente as suas instituições para acomodarem a complexidade das situações, através de políticas dinâmicas, adaptáveis e processuais, que incorporam e acomodam nas suas ações as mudanças na legislação. Prova disso é o facto de os atores governamentais que trabalham com as populações não conhecerem a legislação que influencia o seu trabalho (e a vida das pessoas para quem trabalham), nem serem (in)formados para tal, nem terem meios para esses efeitos, originando casos como os que foram exemplificados acima, sendo uma das situações mais alarmantes o facto de deixarmos a regularidade das pessoas imigrantes em TN à mercê de Decretos-Lei sem que sejam conhecidos ou divulgados amplamente com os burocratas de nível de rua. A

difficuldade em implementar a lei demonstra, acima de tudo, falta de estratégia, falta de articulação entre atores e ministérios, e incapacidade de pensar em ações complexas para eficaz implementação da lei. Há uma tendência para continuar a pensar políticas de imigração como fechadas a um setor, ignorando que a imigração é um fenómeno social complexo, cuja legislação tem de ser aplicada e integrada como uma componente dos demais setores.

Não surpreendentemente, também a própria AIMA sofre destes males que condicionam a regularização (e integração) das pessoas imigrantes. Se, por um lado, a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes (EMAIMA), foi fundamental para finalmente trazer alguma dignidade a quem esperava há anos a formalização do seu pedido de regularização, ou a renovação da sua autorização de residência, também expôs em grande escala a discricionariedade profunda e desconhecimento existentes aquando da análise dos pedidos. Esta foi uma situação muito constatada ao longo do estágio, o qual acompanhou temporalmente a EMAIMA – tanto o início de funções, como o início dos projetos de indeferimento chegados aos cidadãos em processo de regularização. Se os obstáculos acima identificados são problemáticos quando se trata dos demais serviços públicos, a questão agrava-se quando é a própria instituição governamental dedicada a questões de migração a dificultar a aplicação da lei. Foi isso que se verificou durante a análise de processos da EMAIMA. Entre os muitos processos indeferidos, as razões variam entre dados biométricos não registados, pedidos de registos criminais emitidos por consulados que não existem, pedidos de comprovativos de entrada legal quando a pessoa já teria completado doze meses de descontos à segurança social (no caso da Manifestação de Interesse), termos de responsabilidade com valores muito acima dos necessários negados (no caso da CPLP), segundos projetos de indeferimento a pedir documentos não pedidos no primeiro, atestados da junta de freguesia e comprovativos de domicílio fiscal não aceites como comprovativos de morada e pedidos de reenvio de registo criminal válidos no momento do pedido, mas que já não se encontravam válidos no momento da análise. Durante o estágio, foram vários os relatos de utentes atendidos na associação, e cujos processos tinham sido indeferidos com fundamentações despropositadas, legalmente inadmissíveis e, por vezes, draconianas, que demonstram a falta de padrões existente na análise dos processos e que condicionam por longos períodos a vida das pessoas imigrantes.

Entre as demais violências que as pessoas imigrantes sofrem, os exemplos aqui aprofundados apontam para uma que não deve ser esquecida: a violência burocrática, causada por processos administrativos labirinticamente longos e complexos, que condicionam (ou impossibilitam) o acesso a direitos. No caso das pessoas imigrantes no contexto atual português, não ocorre apenas no momento da regularização. As dificuldades apresentadas começam desde logo no momento do pedido do visto consular. Se é verdade que o Governo se vangloria de agora privilegiar e desejar uma “migração regular, segura e controlada”, não há passos tomados para melhorar o estado da rede consular portuguesa e da atuação do MNE e da AIMA em matéria de emissão e de parecer prévio para a concessão de vistos – a violência começa desde logo quando os vistos demoram meses (mais do que aqueles previstos na lei) a sair e, enquanto isso, as pessoas veem os seus passaportes retidos, as suas famílias separadas, e os seus planos e viagens adiadas por incompetência ou falta de meios dos serviços portugueses. Entre os casos mais flagrantes sentidos durante o estágio, estão os casos de pessoas imigrantes que procuram o país para estudar e perdem meses de aulas à espera do visto (Ribeiro, 2024); os atrasos na emissão dos vistos de procura de trabalho no Brasil (Rattner, 2025); e a demora no deferimento dos pedidos de reagrupamento familiar por parte da AIMA, de forma a ser possível pedir visto consular para fins de reagrupamento familiar.

Por sua vez, também o tempo em processo de regularização, entre o primeiro contacto com a AIMA, à formalização do seu pedido de autorização de residência e posterior receção da documentação é um processo excessivamente lento, que não poucas vezes tem ultrapassado os limites legais, e que se revela altamente danoso para as pessoas imigrantes. Em 2023 a Provedoria de Justiça apontava para dois anos o prazo entre a submissão da Manifestação de Interesse e o deferimento do pedido, prazo este justificado pelo SEF por falta de recursos humanos e meios tecnológicos (Provedor de Justiça, 2023). Também esta demora representa uma lacuna na implementação das políticas – se é verdade que o mecanismo de regularização *ex-post* é fundamental e possibilita a regularização das pessoas imigrantes, também é verdade que os longos tempos de espera até à finalização do processo e receção do cartão sempre foram contra os objetivos perspetivados pela lei. Os processos a ser tratados pela EMAIMA juntam-se à longa tendência de morosidade na análise de processos de regularização de pessoas imigrantes. Não havendo dados oficiais sobre o tempo que estão a levar as análises de processos, restam-nos os relatos das pessoas imigrantes. Foram vários os atendimentos realizados

no âmbito do estágio curricular com casos de pessoas que aguardavam já há mais de um ano pelo seu título de residência, sem qualquer informação por parte da AIMA sobre o estado do seu processo, apesar de repetidas tentativas por parte dos cidadãos para obterem informações. No âmbito dos casos atendidos pela Estrutura de Missão, os cidadãos revelam que na própria entrevista são avisados de que o prazo legal são 90 dias úteis, mas que não estão a ser cumpridos, pelo que a pessoa deverá aguardar mais tempo. O incumprimento do prazo legal pela EMAIMA agrava-se pelo facto de que o cidadão sai do local sem o típico recibo comprovativo de submissão de pedido da AIMA e, assim, vê, ao mesmo tempo, a sua Manifestação de Interesse perder valor, por já não ser um mecanismo legal válido, e o seu pedido efetuado sem garantia ou comprovativo legal válido nas demais instituições que o permitam continuar a aceder aos seus direitos, ficando à mercê de um e-mail que apenas confirma que o cidadão esteve presente em atendimento e que foi feita a recolha dos seus dados biométricos. Consequentemente, entre o prazo da entrevista e de efetiva chegada do cartão – e sabendo que, passado quase um ano do início da EMAIMA, ainda há cidadãos que compareceram à entrevista em outubro de 2024 e continuam sem cartão e sem receber qualquer comunicação por parte da AIMA – os cidadãos ficam expostos a uma situação de extrema vulnerabilidade – sem documentação; com a possibilidade de verem os seus direitos suspensos; e literalmente “presos”, sem possibilidade de sair do país na maior parte dos casos. No caso dos cidadãos com Manifestação de Interesse, a vulnerabilidade torna-se ainda maior, pois o documento que outrora era reconhecido pela lei, já não é mais: as entidades empregadoras rejeitam a Manifestação de Interesse; e os subsídios ou apoios que estivessem a receber (ou aos quais se pudessem candidatar) são suspensos pelo mesmo motivo. Assim, e apesar de a ação da EMAIMA ser de congratular e de, realmente, ser uma ação concertada inédita e um primeiro passo importantíssimo para a promoção da dignidade e garantia dos direitos das pessoas imigrantes, é também importante lembrar que a dignidade não se resume ao comparecimento em massa para agendamento, mas a todo um processo administrativo que deve ser rigoroso e cumprir, também ele, as regras e a legislação aplicável; e que o sucesso da EMAIMA não se pode resumir à redução ou eliminação dos números de processos pendentes, ignorando as fragilidades verificadas e denunciadas durante a operação da Estrutura e, por isso, ignorando as coisas que poderiam – e deveriam – ter sido melhoradas ao longo dos meses.

Finalmente, também as pessoas titulares de autorização de residência (pós processo de regularização) não estão isentas desta violência burocrática. Durante muito tempo, e ao longo de todo o estágio, foi impossível proceder à renovação das autorizações de residência caducadas. Para colmatar este problema, foi, num primeiro momento, prorrogada a validade de todas as autorizações de residência e vistos até ao dia 30 de junho de 2025 pelo DL N.º 41-A/2024, fundamental para que as pessoas pudessem manter-se em situação regular perante todos os serviços, mas que não deixa de manter provisoriamente as pessoas num limbo jurídico, muitas vezes sem possibilidade de sair do país, e muitas outras com constrangimentos no acesso aos serviços e aos seus direitos. Sendo o documento válido apenas até junho, em abril já começavam a aparecer casos na associação de frustração e desespero por não ser possível proceder à renovação da sua autorização de residência e que, estando o decreto prestes a caducar, estavam já a ser alertadas pelos empregadores de que não iriam ter o seu contrato renovado até apresentarem uma autorização de residência válida. Finalmente, no último dia de vigência do antigo decreto foi publicado novo Decreto-Lei N.º 85-B/2025 que procedeu, uma vez mais, à prorrogação dos documentos vencidos. Em contraste com os outros DL, o Governo escolheu prorrogar a validade dos documentos por apenas 4 meses, até 15 de outubro de 2025, e não abranger neste DL os vistos vencidos e as autorizações de residência que vencessem a partir do dia 30 de junho de 2025, possivelmente pelo facto de terem sido lançados novos formulários para agendamento de pessoas que possuam visto (que apresentam muitas falhas) e, no caso das autorizações de residência, por se prever a abertura de um novo Portal das Renovações para que os cidadãos pudessem apresentar o seu pedido. De fé cega no novo portal, excluíram-se os titulares de autorização de residência vencidas desde o dia 1 de julho de 2025, e as consequências desta decisão sentiram-se desde logo. Em primeiro lugar, porque o Portal das Renovações apenas foi lançado no dia 11 de julho de 2025, deixando, durante 11 dias, todas as pessoas que viram a sua autorização de residência vencida neste período temporal, numa incógnita e em situação de extrema vulnerabilidade, entre os quais realçamos os casos atendidos sobre pessoas que viram a sua inscrição no centro de saúde suspensa, e o seu registo cancelado em aplicações laborais que garantiam o seu sustento, como a Uber e a Bolt, por não terem um título de residência válido, nem nada que comprovasse que estavam a tentar regularizar a sua situação. São duas situações – entre muitas outras que poderiam ter sido aqui abordadas – graves, que atiram as pessoas para a irregularidade e que condicionam a sua integração e o acesso aos seus direitos, podendo, em muitos casos, deixar as pessoas,

uma vez mais, presas num labirinto burocrático em que, não tendo autorização de residência perdem o seu trabalho; e para poderem prosseguir posteriormente à renovação da sua autorização de residência, em muitos casos, têm de apresentar atividade laboral e meios de subsistência, que se podem ver ambos perdidos por incompetência governamental. Em segundo, porque as plataformas informáticas da AIMA têm revelado muitas falhas já denunciadas amplamente, e a crença de que o Portal das Renovações funcionaria sem problemas, como já se esperava, de acordo com a experiência, era infundamentada. Foram vários os erros apresentados no Portal quando as pessoas imigrantes tentavam proceder à renovação: não apenas no momento do registo, que se mostrou quase impossível de completar nos primeiros dias do Portal (cidadãos registados com outros e-mails, cidadãos não encontrados, necessidade de alteração de dados, apenas possível por formulário, que por sua vez só está disponível para AR com mais de 90 dias de validade, deixando as pessoas, portanto, num beco sem saída); mas também após o registo, num aspeto fundamental, que uma vez mais mostra o labirinto burocrático que demasiadas vezes as pessoas imigrantes enfrentam: para proceder ao pedido de autorização de residência pelo Portal é necessário ter o NISS associado ao título, pelo que, para todos aqueles que não têm o NISS associado, não é possível avançar. Para associar o NISS ao título, a única forma disponível à data de escrita deste relatório é via formulário *online* de alteração de dados, o qual só é possível preencher se o título tiver mais de 90 dias de validade, não sendo por isso possível proceder à submissão do formulário⁶. Em terceiro lugar, porque o processo de pedido de renovação não é imediato, isto é, não se faz num dia e não se obtém o comprovativo num só dia. É um processo faseado, que exige primeiro que haja a verificação direta da situação contributiva do cidadão com as Finanças e a Segurança Social; num segundo momento, é necessário o pagamento de taxas, e que mesmo pagando logo, só aparecem no sistema dois ou três dias úteis depois; e, num terceiro momento, a validação e submissão dos documentos. Apenas após todo este processo, é que o cidadão recebe o comprovativo habitual de pedido de renovação de autorização de residência. Um mês e meio após o lançamento do Portal das Renovações, quase dois meses após a publicação do novo decreto, os problemas informáticos persistem, tanto nos formulários relativos aos vistos, como no Portal das Renovações, alguns sem resposta por parte da AIMA, como é o caso do problema causado pelo NISS não associado ao título de residência. À data de escrita deste relatório, quase

⁶ Situação resolvida com um lançamento de um novo formulário funcional em novembro de 2025 (quatro meses depois do lançamento do Portal das Renovações)

dois meses depois da publicação do novo decreto, e um mês e meio depois do lançamento do Portal, reconhecidas as dificuldades e os problemas que se colocam no âmbito da integração de pessoas imigrantes que, já em posse de título de residência, e cumprindo todas as regras como amplamente exigido e mencionado pelo Governo, continuam incessantemente numa luta burocrática, exigia-se a adaptação da legislação para englobar também os vistos vencidos e as autorizações de residência caducadas após o dia 30 de junho de 2025 ou, no mínimo, a resolução rápida dos problemas informáticos que impossibilitam a realização dos procedimentos necessários. Esta decisão governamental e a falta de adaptabilidade face às situações complexas enfrentadas são reflexo, uma vez mais, da alienação governamental existente na gestão das migrações em Portugal.

Todas estas situações são agravadas pela impossibilidade de contacto com a AIMA. É verdade que ao longo do estágio foi havendo uma melhoria do contacto com a AIMA: a agência foi contactando os cidadãos para agendamento da concessão ou renovação de autorizações de residência pela EMAIMA; os pedidos de agendamento feitos pela associação com base nos artigos 15.º e 17.º (Lei N.º 36/2007), 80.º, 92.º e 122.º (Lei N.º 23/2007, de 4 de julho) obtiveram, na maioria dos casos, resposta; e houve uma tentativa por parte da AIMA de aprofundar as possibilidades de contacto com a agência via formulários online, lançados gradualmente, como mostra a Tabela 11. Estes avanços são fundamentais para a regularização e integração das pessoas imigrantes. Não obstante, há muitas circunstâncias em que o contacto com a AIMA simplesmente não existe, e os formulários, na sua maioria, têm apresentado muitos erros, pelo que a via disponibilizada pela AIMA não é funcional, sendo que quando há resposta aos erros apresentados é pelo trabalho feito pelos CLAIM (nem sempre com sucesso), enquanto a pessoa imigrante, se fizer o contacto por si própria, não tem resposta. No âmbito dos processos da EMAIMA, o contacto é impossível, inclusive pelas associações, o que causa particular inquietação: primeiro, porque apesar da notificação em massa ter resultado em grande parte, a verdade é que há muitos cidadãos imigrantes que não foram notificados (e que, no caso da MI, o formulário para regime transitório não funcionou), ou que foram notificados para pagamento de taxas, mas que não lhes foi marcado agendamento posterior, tanto no âmbito da CPLP como dos processos de Manifestação de Interesse. Para estes, a única forma de contacto com a EMAIMA para tentar resolver a sua situação é por correio eletrónico (respetivamente, cplp.renovacao@aima.gov.pt e manifestacao.interesse@aima.gov.pt). Ora, acontece que estes e-mails servem tanto para

comunicação de dúvidas e problemas com os processos de renovação CPLP e de Manifestação de Interesse, como para o envio de documentos por parte das pessoas imigrantes que se deslocam a atendimento na EMAIMA e não têm os documentos impressos. Assim, entre os vários pedidos de auxílio e de comunicação de problemas relacionados com estes processos, surgem muitos outros documentos submetidos hora a hora e que, como é óbvio, vão enchendo a caixa de correio e deixando para trás os muitos pedidos de auxílio das pessoas que não estão em atendimento. O mesmo acontece com os milhares de processos de cidadãos que já estiveram em atendimento, e que aguardam o deferimento do seu pedido há mais tempo do que os noventa dias úteis (e, lembre-se, sem recibos comprovativos da sua permanência regular em território nacional), e que têm como forma única de contacto para informações sobre o andamento do seu processo estes e-mails. Em oito meses de estágio, não houve um único pedido enviado ao qual se obtivesse resposta⁷. Se, por outro lado, tentávamos obter respostas por via do e-mail destinado apenas para CLAIM, também essa tentativa se mostrava inútil, pois a única resposta por parte da AIMA é uma resposta padronizada de que todas as questões relacionadas com CPLP e Manifestações de Interesse teriam de ser enviadas para os respetivos e-mails. Agora, os mesmos problemas alargam-se às renovações de autorizações de residência expiradas até dia 30 de junho de 2025, também tratadas pela EMAIMA. Resta saber se até ao dia 15 de outubro de 2025 todos os cartões serão entregues, ou se se verificará um agravamento da situação de vulnerabilidade destas pessoas com o fim do DL N.º 85-B/2025 e a não emissão do cartão. No que diz respeito aos formulários e serviços lançados pela AIMA, a Tabela 11 mostra também como quase todos eles apresentam erros não solucionados até então pela AIMA, meses depois dos formulários terem sido disponibilizados. À falha nos formulários da AIMA, acresce o facto de que em muitos dos pedidos feitos pelas associações para resolução dos problemas, são remetidas – não sempre, mas muitas vezes – respostas padronizadas a informar que se encontram novos formulários disponíveis para os pedidos em questão, os mesmos formulários que no pedido está informado não estarem a funcionar. Assim, com a exceção dos pedidos feitos pelo CLAIM para agendamento de alguns artigos, não poucas vezes as respostas da AIMA são respostas padronizadas, com evidentes erros não resolvidos, pelo que, mesmo os cidadãos que procuram “seguir as regras” não têm mecanismos para que o possam efetivamente fazer, e os cidadãos que procuram saber do

⁷ Em dezembro de 2025 começou a chegar respostas a alguns dos pedidos enviados para estas caixas de correio.

estado do seu processo são deixados numa incógnita, sem qualquer resposta por parte da AIMA.

Há, ainda, um reparo que tem de ser feito. A excessiva dependência de mecanismos informáticos não é, necessariamente, uma resposta eficaz e suficiente. Não só pelos problemas que decorrem destes mecanismos informáticos, mas também pelo facto de que deixar a possibilidade de contacto e de regularização das pessoas imigrantes reservada a mecanismos informáticos deixa de fora muitas pessoas imigrantes em situação vulnerável, particularmente, mas não exclusivamente, pessoas imigrantes idosas. Os mecanismos informáticos são necessários, e podem ser úteis para a desburocratização e automatização dos processos. Não quer isso dizer que a única opção disponível (até mesmo para contacto) deva ser essa – é fundamental criar opções que abranjam o maior número de pessoas possíveis, de forma a garantir que ninguém é excluído apenas por ser analfabeto ou não ter literacia digital, por exemplo. Esta é também uma forma de exclusão de grupos de pessoas que não pode ser ignorada neste relatório. Foram vários os casos atendidos no âmbito do estágio de pessoas que não tinham capacidade de fazer o procedimento informático e recorriam ao CLAIM com esse propósito. Sabendo que, apesar de tudo, as pessoas que chegam à associação são pessoas que têm a possibilidade e conhecimento para se deslocar até ao CLAIM, não podemos deixar de parte todas aquelas que não têm esses recursos ou possibilidades (por exemplo, motoras) e que, por isso, veem-se excluídas por não haver respostas que as incluam, principalmente num momento em que não há uma listagem disponível dos CLAIM existentes no país, o que afeta o acesso e conhecimento das pessoas imigrantes sobre os serviços que prestam. É fundamental, portanto, abrir mais portas de comunicação com a AIMA, e procurar soluções adicionais para pessoas em situações de maior vulnerabilidade, que de momento parecem não existir.

Como tem sido argumentado neste capítulo, a procura por soluções complexas não tem sido uma opção dos últimos dois governos. Apesar de prever medidas para uma “integração humanista que funciona” no Plano de Ação para as Migrações, bem como nos Planos Governamentais acima analisados, esta foi uma vertente que foi sendo deixada para trás nos últimos dois anos de governo e de gestão das migrações em Portugal. Já aqui foi exaustivamente retratada a forma como as narrativas políticas atuais e as propostas de lei, apesar de ainda não estarem em vigor (com a exceção da Lei N.º 55-C/2025, que criou a UNEF), destroem e impactam negativamente a integração das pessoas imigrantes na

sociedade, criando um clima de medo que pode ter repercussões muito graves no sentimento de pertença e inclusão das pessoas imigrantes. As medidas propostas tornam-se mais inquietantes, pois enquanto se elaboram e se propõem políticas destas, não há políticas sólidas de integração que as acompanhem.

Entre as pretensões assumidas para a integração nos documentos acima referidos e as realizações conseguidas vai uma grande distância, em muitas áreas em que as pessoas imigrantes estão muito vulneráveis. Não há avanços no reconhecimento de qualificações e competências (medida 18 do PAM). Não há propostas de combate à discriminação racial e étnica. Não há aumento da habitação, não há a construção de centros de emergência para imigrantes e requerentes de asilo, não há reforço da capacidade de alojamento temporário e não há projetos de integração em bairros ou zonas urbanas críticas para melhorar o acesso a serviços (medidas 24, 26, 27). Não houve a promoção e gestão do acesso dos imigrantes ao SNS, pelo contrário (medida 31). Tampouco se procedeu à instituição de “mecanismos de celeridade processual”, à promoção dos canais de entrada de pessoas imigrantes e à canalização de recursos privados para financiar a integração – havendo a oportunidade óbvia de incluir estas alterações prevista no PAM na proposta de lei de alteração à Lei N.º 23/2007, preferiu-se seguir o caminho oposto ao reivindicado no PAM (medidas 3, 13 e 32). Por seu lado, com a exceção da regularização de pendências – fundamental para a integração das pessoas imigrantes, que não deve ser desvalorizada – e da atribuição do modelo uniforme de autorizações de residência à CPLP poucas outras medidas avançaram de forma quantitativamente relevante: no âmbito da integração e formação profissional e capacitação de cidadãos estrangeiros, é de destacar o programa Integrar para o Turismo, com 1299 vagas, e pouco ou nada mais. No âmbito do reforço da oferta do ensino do Português Língua Não Materna (PLNM), o Governo afirma ter seguido com esta medida, mas a oferta continua muito abaixo daquilo que é necessário, principalmente quando agora se procura exigir o conhecimento da língua portuguesa para a renovação de alguns títulos de residência e para o reagrupamento familiar, como previsto no Plano Governamental do XXV Governo e na Proposta de Lei N.º 3/XXVII/1ª, sem oferecer as condições necessárias para que tal aconteça. No âmbito do reforço da capacidade operacional da AIMA, só se deu início ao processo de reforço dos recursos humanos em maio do presente ano, com a contratação de 20 funcionários, muito abaixo do necessário para satisfazer as necessidades de todos os cidadãos imigrantes. No âmbito da possibilidade de solicitação dos identificadores portugueses (NIF, NISS, NNU),

medida importantíssima para diminuir as dificuldades enfrentadas pelas pessoas imigrantes na atribuição destes números, a possibilidade restringe-se apenas aos cidadãos com título de residência ou visto de residência (este último aparentemente não incluído em algumas Lojas do Cidadão), devendo, no mínimo, ter sido também dada esta possibilidade a cidadãos com vistos de procura de trabalho. No que toca ao Observatório das Migrações, é um facto que foi redefinido, mas continua a não haver acesso aos materiais redigidos e publicados pela instituição, ainda sem um *website* atribuído, algo que se revelava fundamental numa altura em que a questão migratória é tão politizada e, por isso, o conhecimento científico seria uma ferramenta importante para a divulgação de informações fidedignas sobre as migrações em Portugal⁸. E, finalmente, no que toca ao CNMA, é também um facto que foi “criado” pelo governo atual, mas é também um facto que nos últimos tempos as suas funções têm sido desprezadas, nomeadamente a de consultar o Governo na política migratória e na estratégia de integração, como se verificou nas propostas de lei de alteração à Lei da Nacionalidade e à Lei de Estrangeiros.

É por isso, possível, argumentar que não parece haver um sentido de responsabilidade do Estado ou de reconhecimento do seu papel na integração das pessoas imigrantes, sendo que a ênfase tem sido sempre colocada na necessidade de regulação e controlo de fluxos, e pouco ou nada se tem falado sobre integração, com a exceção de quando é colocado o ónus da integração exclusivamente na pessoa imigrante. Ademais, a falta de um plano sólido e coordenado para a integração de pessoas imigrantes em Portugal contrasta com a história até então conhecida e aqui revista, sendo que desde 2007 que estes planos são uma constante na gestão migratória em Portugal. Ainda que muitas vezes as medidas completadas desses pudessem ter ficado aquém do esperado, e sabendo que a implementação da legislação nem sempre é conseguida sem constrangimentos, a verdade é que é importante delinear objetivos e estratégias para uma melhor inclusão das pessoas imigrantes, que parece algo que não tem sido feito pelo atual Governo (e o anterior), quebrando a tendência de longa data neste campo em Portugal. Entre haver políticas públicas de integração no papel que apresentam alguns constrangimentos na sua implementação, e a não existência dessas políticas, a escolha deveria ser clara. A opção governamental não deveria estar em retirar do papel as políticas que têm lacunas de implementação, mas antes definir estratégias para que as lacunas diminuam.

⁸ Em outubro de 2025 foi lançado o novo site do Observatório das Migrações - <https://om.aima.gov.pt/>

Entre tantas medidas incompletas, houve, porém, uma que o Governo não abdicou, e bem – o reforço na descentralização da resposta à integração e regularização de pessoas imigrantes, através da abertura de dez novos CLAIM durante o período de estágio. São os CLAIM – e num contexto geral as demais instituições de apoio às pessoas imigrantes –, face a todas as dificuldades experienciadas pelas pessoas imigrantes e em todas as vertentes – desde a dificuldade no contacto com a AIMA, ao conhecimento sobre os seus direitos e como exercê-los e, ainda, ao acolhimento emocional e promoção do sentimento de pertença das pessoas imigrantes –, que estão na linha da frente do processo de integração e de gestão das migrações e que, merecidamente, são constantemente reconhecidos, pelo menos verbalmente, pelo Governo e pela AIMA.

5. ASSOCIAÇÕES DE IMIGRANTES E A GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES – O EXEMPLO DA CASA DO BRASIL DE LISBOA

Ao longo do relatório procurámos destacar o papel das associações de imigrantes na governança das migrações, em particular na abordagem universalista do país na gestão do fenómeno. Este capítulo procura aprofundar este tema a partir da teoria das políticas universalistas de Scholten (2020), com base na experiência de estágio na Casa do Brasil de Lisboa, uma das associações de imigrantes mais antigas do país, a qual, por esse motivo e outros, se mostra um bom exemplo para abordar os papéis desempenhados pelas associações na gestão das migrações em Portugal. As associações de imigrantes, ao longo da sua história, desempenham diferentes papéis e podem ir mudando de prioridades, de acordo com o tempo e espaço em que se encontram. Apesar da centralidade e importância que têm na governança das migrações, e apesar de serem, em grande medida, estas instituições que fazem chegar a política em vigor às pessoas imigrantes, em particular no que diz respeito aos seus direitos, ao seu acolhimento e integração, os desafios e limitações das associações continuam a ser muitos e em vários níveis – interno, interorganizacional e comunitário (Martinez-Damia et al., 2024), o que limita a sua capacidade de atuação, como vai agora ser explorado.

As associações de origem imigrante foram surgindo gradualmente nos anos 1970 e 1980, com a primeira vaga de imigração em Portugal. Segundo Albuquerque et al. (2000, citado em Sardinha, 2009, p. 123), é possível identificar três fases da evolução das associações de imigrantes em Portugal entre os anos 1970 e 2000. Num primeiro momento, ocorrido entre a segunda metade dos anos 1970 e o final dos anos 1980, as associações pareciam ter como prioridade atividades de intervenção social,

particularmente de garantia das necessidades básicas à sobrevivência dos recém-chegados (habitação, trabalho, segurança social, questões legais), mas também questões relacionadas com a preservação da sua identidade cultural e com a mitigação do choque cultural experienciado (Leitão, 2008; Cabral & Ferreira, 2009; Sardinha, 2009; Pereira, 2010). Por sua vez, durante a primeira metade da década de 90, que representa a segunda fase do movimento associativo, as prioridades das associações pareciam estar centradas na promoção da integração social, económica e política das pessoas imigrantes, e na reivindicação dos seus direitos face às políticas restritivas imigratórias e à resistência política em incluir a gestão da imigração como uma necessidade do país (Leitão, 2008; Cabral & Ferreira, 2009; Sardinha, 2009; Pereira, 2010). Nesta fase, e como já foi aqui abordado, a principal luta das associações de imigrantes tornou-se a regularização extraordinária de cidadãos em situação irregular no país. Nas palavras de Sardinha (2009),

Restrictive immigration policies, as well as the gap between the demands of immigrants and the ever-growing hostility in the part of Portuguese society towards them, served as motivation for the reinforcement of association movements. Thus, the immigrant organisations turned to political lobbying, in order to enlarge the citizenship rights of the immigrant communities, and started to confront the state, demanding the regularization of 'illegal' foreigners, considered to be the first step to be taken in overcoming the complex cycle of exclusion (p. 124)

Esta foi uma fase fundamental do movimento associativista imigrante em Portugal, e um bom exemplo da centralidade destas instituições na gestão das migrações em Portugal. Como já aqui foi abordado, os processos de regularização extraordinária dos anos 1990 e 2000 contaram com uma grande intervenção das associações de imigrantes, tanto antes da sua aplicação, através da pressão política realizada por estas instituições, que exigiam a regularização das pessoas imigrantes em situação irregular, como no próprio processo de regularização, isto é, na sua implementação, com a criação de postos de atendimento de orientação para as pessoas imigrantes sobre os processos de regularização, e a saída à rua para comunicar com as populações, de forma a informar, apoiar e incentivar à realização dos procedimentos necessários para a sua regularização através destes processos extraordinários (Leitão, 2008, 2024; Sardinha, 2009; Padilla & França, 2020a; Casa do Brasil de Lisboa, 2024). Para cumprir este objetivo de fazer com que o maior número possível de pessoas imigrantes alcançasse os programas de regularização extraordinária, chegou até mesmo a ser criado um Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização (SCAL), em funções desde 1992 a 2001, do qual a Casa do Brasil de Lisboa fez parte, e que contou com a participação de

várias instituições da sociedade civil. Também o papel desempenhado pelas associações de imigrantes no segundo processo de regularização (1996), as quais puderam escolher e contar com um representante na Comissão Nacional de Regularização Extraordinária, com competência administrativa para decidir pedidos (Leitão, 2008), é reflexo da institucionalização crescente das associações e da centralidade do seu papel no sucesso destes programas de regularização extraordinária.

A intervenção política das associações de imigrantes na primeira metade da década de 90, tanto no impulsionamento dos programas de regularização extraordinária, como na oposição às leis de imigração restritivas da época, associada ao apoio prestado às populações migrantes, acabaram por influenciar toda a agenda política do país em torno da imigração. A ação das associações de imigrantes – bem como de outras instituições da sociedade civil – abriu caminho para a política universalista da governança das migrações que acabaria por ser, em geral, adotada pelo Estado português. Nas palavras de Leitão (2008),

A luta desenvolvida pelas associações de origem imigrante, na primeira metade da década de 90, em colaboração com a OCPM, as centrais sindicais e os militantes políticos ligados ao Partido Socialista, teve uma influência decisiva no agendamento político da imigração. Em particular, conduziu à assunção, por parte do Partido Socialista, de que a imigração não se podia reduzir à gestão das entradas e das saídas dos estrangeiros; deveria ser tratada de forma transversal, e não ficar na exclusiva dependência dos responsáveis da administração interna – antecipando o que hoje, no jargão da União Europeia, se designa por uma aproximação holística do fenómeno migratório. Este é um período em que a definição do que viria a ser o primeiro ensaio de uma política de imigração, na década seguinte, entre 1996 e 2002, foi, em grande parte, elaborada a partir do impulso vindo das associações de imigrantes.” (p. 27)

A centralidade do papel das associações de imigrantes viria a formalizar-se e a confirmar-se na segunda metade da década de 90, marcando a terceira fase da evolução das associações de imigrantes em Portugal – a fase da “maturação” e profissionalização das associações, em que o seu papel como interlocutores e mediadores entre o Estado e a pessoa imigrante é formalmente reconhecido, e em que a sua relação de parceria com as instituições portuguesas cresce (Leitão, 2008; Sardinha, 2009; Cabral & Ferreira, 2009). Foi durante esta fase que foram criadas instituições fundamentais para a governança das migrações em Portugal e, em particular, para o reforço do papel das associações de imigrantes neste campo. Numa primeira instância, em 1996, o ACIME, que previa “a consulta e diálogo com entidades representativas dos imigrantes em Portugal” (DL N.º 3-A/96, de 26 de janeiro), e cuja criação significava a existência de um canal formal para

as associações comunicarem com o Governo. Em segundo, ressalta-se criação do COCAI, que procurava assegurar a participação e colaboração das associações na definição de políticas migratórias, dando voz às suas preocupações, o qual, aquando da sua criação, era constituído na sua maior parte por representantes de comunidades de imigrantes em Portugal e de instituições que trabalhavam com imigrantes. Esta composição permitia uma grande influência das associações no processo consultivo e de aprovação de leis, como é o caso da lei de imigração de 2001 (Leitão, 2008), em que a reivindicação associativa de inclusão da possibilidade de converter as autorizações de permanência em autorizações de residência ao fim de cinco anos, antes não prevista na primeira proposta, foi essencial para a proteção dos direitos das pessoas imigrantes. E, ainda, em 1999, a Lei N.º 115/99, fundamental no reconhecimento da importância das associações, ao criar um regime jurídico para estas instituições, estabelecendo os seus direitos e deveres (inclusive o direito a receber apoio técnico e financeiro do Estado). A Lei N.º 115/99 representou também o primeiro passo no abarcamento das associações como parceiros políticos, mediadores entre o Estado, as suas instituições e as pessoas imigrantes, e como representantes legítimos dos interesses dos grupos que representam (Leitão, 2008; Sardinha, 2009; Cabral & Ferreira, 2009).

Ao analisar as três fases da evolução das associações de imigrantes em Portugal é notável desde logo as diferentes funções que desempenham, bem como a multitude de objetivos que delineiam. Nas palavras de Sardinha (2009),

In general terms, immigrant associations not only attend to issues of solidarity, recreating and culture, but also apply pressure and lobby the political, legal and economic powers-that-be, not only of the host country, but in the country of origin as well. These associative actions are what Layton-Henry (1990b) refers to as the mediating and bridging roles of associations. Along the same line of argument, Morén-Alegret (2002) states that associations fulfill a context of 'survival' and 'resistance' becoming a rallying point for collective action in the struggle for resources and power, or indeed to challenge directly the hegemonic policies of the host country. (p. 78)

As associações desempenham, portanto, um papel de ponte e de mediação, fundamental na diminuição da distância social entre o Estado, as suas instituições e a pessoa imigrante (Sardinha, 2009; Cabral & Ferreira, 2009; Martinez-Damia et al., 2024). São, também por isso, espaços de identidade, pertença e acolhimento, e de facilitação na adaptação à sociedade de estabelecimento, não apenas nos momentos iniciais do processo migratório no novo país, mas ao longo de todo este, procurando colmatar as necessidades

das populações que representam, ao atuar como agentes centrais da integração de pessoas imigrantes.

É exatamente este papel que se torna o centro da atuação das associações de imigrantes no novo século. As alterações nos instrumentos e nas políticas migratórias no início do século XXI fizeram com que o papel das associações, marcadamente politicamente interventivo nos anos 90, se alterasse, passando agora a ter uma relevância maior na prestação de serviços de integração. Entre as alterações, destacam-se as mudanças no ACIME em 2002; e o estabelecimento da rede CLAIM em todo o território nacional. No que toca à primeira, como já aqui foi abordado, a figura do Alto-Comissário passou a um Alto-Comissariado, perdeu a sua dimensão política inicial, tornou-se progressivamente um organismo da administração pública, e os recursos financeiros da instituição aumentaram significativamente, o que possibilitou e tornou norma o estabelecimento de protocolos com associações para a prestação de serviços em entidades estatais, parcerias estas que viriam a marcar a forma de gestão das migrações no país e, por conseguinte, a atuação das associações de imigrantes. Como explica Leitão (2008),

Este processo levou a um grau de participação das associações no sistema nacional de integração coordenado pelo ACIME/ACIDI, sem precedentes. As associações passaram a ter, desta forma, um peso mais activo na prestação de serviços de integração; em contrapartida, deixaram de ter o carácter reivindicativo e de crítica política que tinham tido na década de 90 do século passado e nos primeiros anos do Séc. XXI. (pp. 34-35)

No âmbito da rede CLAIM, e em promoção de uma política de integração em proximidade e da descentralização de serviços, procurou-se criar espaços de acolhimento, de informação, e de apoio a cidadãos migrantes que, apesar de, em geral, não serem financiados pelo Estado, se vieram a tornar um instrumento fundamental na política de integração de pessoas imigrantes em Portugal, bem como da política universalista das migrações. Até hoje, as entidades pertencentes à rede CLAIM (associações de imigrantes, autarquias e instituições da sociedade civil e do ensino superior) tornaram-se a principal força e opção para a integração das pessoas imigrantes, como é o caso da Casa do Brasil de Lisboa.

5.1. Associações de imigrantes – atores centrais na prestação de serviços de integração

Quando falamos em integração de pessoas imigrantes, é indispensável falarmos das associações de imigrantes. Não apenas pelo papel central que sempre lhes foi

atribuído na política de governança portuguesa de descentralização de serviços e de informação, como discutido no início deste capítulo, mas também porque são as associações que, melhor que ninguém, ao trabalhar no terreno, conseguem ter uma melhor perceção das dificuldades vivenciadas pelas populações imigrantes. As associações representam, por isso, uma via de sensibilização sobre as necessidades das pessoas e de promoção de ações que diminuam as barreiras encontradas por estas (Sardinha, 2009).

A centralidade e versatilidade das associações no processo de integração reflete-se nos diferentes motivos e momentos do processo migratório em que as pessoas imigrantes procuram estes espaços. Como já aqui foi argumentado, o processo de integração não se inicia apenas no momento da chegada ao país de estabelecimento, mas antes, no próprio país de origem – tomar decisões acertadas antes da chegada ao novo país possibilita, em grande medida, um processo de integração menos instável e dificultoso. É também neste momento, portanto, que começa a atuação das associações de imigrantes, quando há recursos para tal. Raras não foram as vezes que ao longo do estágio foram chegando contactos por parte de futuras pessoas imigrantes em busca de orientação da Casa do Brasil de Lisboa (que inclusive já teve um projeto financiado FAMI chamado Brasil-Portugal: Por uma migração com direitos, destinado apenas a pessoas ainda estabelecidas no Brasil, para este mesmo propósito) sobre procedimentos e cuidados a tomar durante o processo migratório.

Porém, é argumentável que é já quando as pessoas imigrantes se encontram no país de estabelecimento que a atuação das associações se concentra, e que a sua função se torna ainda mais relevante, não apenas no momento da chegada, mas também nos momentos posteriores de estabelecimento e integração efetiva no país. É nesta fase do processo migratório que o propósito central das associações se materializa – ser um espaço seguro, de acolhimento, pertença e solidariedade, algo que ao longo do estágio se foi confirmando como sendo a essência da existência da associação. A maior parte das pessoas imigrantes que chegavam à associação pareciam vir à procura desse acolhimento: tanto na fase inicial de chegada e adaptação a uma sociedade e país diferentes, procurando o espaço da associação não só para pedir orientação e informações sobre os mais variados temas, mas também para diminuir os impactos do choque cultural e da “turbulência social” (Sardinha, 2009, p. 79) causada pelo processo migratório, para as quais a associação representa uma nova casa fora de casa, um porto seguro (particularmente para a população brasileira no caso da Casa do Brasil de Lisboa, como não poderia deixar de

ser); como numa fase mais tardia do processo migratório, quando se deparam com novas e outras necessidades, seja quando começam a sentir dificuldades de integração e a encontrar mais barreiras/obstáculos no acesso aos seus direitos, seja quando lhes aparecem questões a resolver que vão para além do contexto nacional e que condicionam a sua integração noutros contextos (por exemplo, no país de origem). As ações levadas a cabo pela Casa do Brasil de Lisboa – que aqui serve como base de análise geral para o papel desempenhado pelas associações na governança das migrações –, bem como as atividades realizadas durante o estágio (em particular, atendimentos a pessoas imigrantes) colmatam, pelo menos na medida do possível, estas necessidades.

Assim, um dos pontos fundamentais da atuação das associações de imigrantes, e que se conecta com o facto de serem espaços de acolhimento e de solidariedade, é o da prestação de serviços de integração, como já foi brevemente explorado no início do capítulo. São as associações que, agora sendo parceiras legítimas do Estado e um agente de mediação cada vez mais forte e institucionalizado, seja com a sua participação na rede CLAIM, seja através de protocolos celebrados com instituições estatais, seja com a consolidação dos seus laços com os diversos organismos da sociedade de acolhimento, materializam a política universalista da gestão das migrações em Portugal – sendo esta política uma evidência no papel, são as associações que a fazem chegar às pessoas imigrantes através do seu trabalho no terreno e da disseminação de informação. Neste sentido, Pereira et al. (*in press*), ao analisar as políticas de integração implementadas durante a pandemia COVID-19 em Portugal, apontam, a partir de uma abordagem universalista, quatro pilares das políticas públicas migratórias para a integração social: remoção de obstáculos que condicionam o acesso de migrantes a serviços e direitos; colaboração em rede (interministerial e intersectorial) para assegurar a governança eficiente e a coerência das políticas; trabalho no terreno, para fomentar o envolvimento direto e a existência de apoios adaptados às circunstâncias; e a disseminação de informação, com mecanismos que melhorem a acessibilidade e consciencialização entre populações imigrantes (Pereira et al. *in press*, p. 11). As associações de imigrantes desempenham um papel fundamental na garantia de que estes quatro pilares são respeitados: quer nos pilares nos quais têm envolvimento direto e em que atuam, nomeadamente no trabalho no terreno para disseminação de informação com as populações imigrantes sobre os seus direitos em Portugal; quer nos pilares nos quais só podem intervir indiretamente, não sendo elas as responsáveis por eles (remoção de

obstáculos na legislação; e colaboração em rede entre ministérios, municípios e diferentes níveis de poder) – foi assim nos anos 90, antes e durante as campanhas de regularização; idem na viragem do século, com a formalização deste papel das associações com o estabelecimento de protocolos com instituições públicas e com a criação da rede CLAIM; e continua assim até aos dias de hoje, em que estas práticas se mantêm uma parte central da gestão das migrações em Portugal. O papel das associações na integração social das pessoas imigrantes é bem esclarecido por Sardinha (2009):

The dialogue that commences between associations and the host society is often born out of the social marginalization and discrimination that are made real through the difficulties felt by the immigrant in accessing certain social services such as education, health, housing, social security as well as labour and political rights. A major factor that can lead to segregation and isolation is that of rejection by the authorities and the host population in general (...) Immigrant institutions, in this case, become a vehicle that promotes immigrant social integration and political participation, while, at the same time, they become a voice that represents the interests of their members in the political field – a mediator between the community and the political powers of the host society. (p. 80).

Apesar da centralidade e aparente valorização das associações de imigrantes no processo de integração das pessoas imigrantes, o seu poder de atuação é, na verdade, bastante mais limitado do que o desejado. Ainda que a política de governança das migrações esteja assente na descentralização de serviços como ferramenta fundamental para a integração de pessoas imigrantes, não deixa de ser uma política centralista (*top-down*), com uma hierarquia clara entre quem decide (Estado central/AIMA/poder local), e quem segue e implementa as regras decididas no topo (Scholten & Penninx, 2016). O poder que as associações de imigrantes possuem depende, por isso, das oportunidades políticas oferecidas pelos Estados-Nação, isto é, do grau de suscetibilidade de ouvir as suas demandas e de lhes permitir a participação no processo de elaboração e implementação de políticas (Sardinha, 2009; Martinez-Damia et al., 2024; Lang & Badenhoop, 2025). Um bom exemplo deste argumento surge quando olhamos para a composição e participação do COCAI/CM/CNMA na elaboração de políticas desde a sua criação até aos dias de hoje: se, por um lado, aquando da sua criação era composto na sua maior parte por associações de imigrantes (ou que trabalhassem com imigrantes), e teve nessa altura um papel decisivo na elaboração de políticas, como é o caso da alteração de lei à Lei de Estrangeiros em 2001 (possibilidade de conversão da Autorização de Permanência em título de residência após 5 anos), agora, as oportunidades políticas de participação neste campo possibilitadas ao CNMA são bastante mais reduzidas tendo em

conta que, por um lado, as associações de imigrantes não compõem a maioria deste órgão (mas sim instituições governamentais, com apenas cinco representantes, das populações imigrantes do Brasil, Índia, Angola, Cabo-Verde e Guiné-Bissau); e, por outro, parece ter perdido a sua relevância consultiva nos últimos tempos, como se pode constatar pelo facto de que a nova proposta de alteração de lei à Lei de Estrangeiros não foi sequer apresentada a este órgão antes de ser proposta na Assembleia da República. Desta forma, se ao longo do capítulo foi sendo ressaltado o crescente papel das associações de imigrantes como prestadores de serviços de integração – quer pela celebração de protocolos com a agora AIMA, quer através da rede CLAIM –, e se o Governo e a AIMA destacam a sua ação como agentes de proximidade que facilitam a integração das pessoas imigrantes, a verdade é que a participação das associações de imigrantes reserva-se mais à mera colaboração, do que propriamente à participação efetiva na moldagem das respostas de integração.

Esta dinâmica assimétrica existente entre associações de imigrantes e instituições governamentais esteve em evidência nas atividades realizadas durante todo o estágio. Se a criação em 2019 da Secretaria de Estado para a Integração e as Migrações, posteriormente denominada de Secretaria de Estado para a Igualdade e Migrações em 2022, pareceu diminuir esta assimetria, tendo sido fundamental no diálogo com as associações durante os respetivos períodos de governação, a sua eliminação durante os últimos dois governos AD desfez todos os progressos alcançados no que diz respeito à articulação entre níveis de governança. Durante o estágio, os atendimentos e a experiência vivenciada no CLAIM Bairro Alto ressaltaram as limitações existentes na governança das migrações, na atuação das associações e na descentralização de serviços de integração. Já aqui foi dito que as associações, por trabalharem no terreno e estarem na linha da frente da comunicação com as pessoas imigrantes, parecem saber melhor do que ninguém as dificuldades vivenciadas pelas populações imigrantes. Apesar disso, parece não haver uma preocupação em comunicar com as associações para compreender o que é que precisa de ser melhorado e o que está a funcionar, uma parte fundamental para uma funcional e coordenada política de imigração e para a promoção da integração de pessoas imigrantes. Esta parece ser uma forma de alienação institucional e política que ignora o contributo poderoso que as associações poderiam ter nesta matéria. Há vários exemplos que ilustram bem o pouco poder das associações para além da colaboração assimétrica com o Estado e da disseminação de informação (também ela fundamental) – se

considerarmos que uma das funções principais do CLAIM é consciencializar a população sobre os seus direitos, como por exemplo, o acesso à saúde de acordo com a lei, mas, que nos demais serviços há burocratas de nível de rua que decidem se a lei é implementada ou não; o que pode fazer o técnico CLAIM quando os direitos não estão a ser respeitados? Com quem poderá articular-se para fazer com que a implementação da lei seja realizada sem constrangimentos? A resposta poderá desdobrar-se em duas: com a AIMA, e com o próprio serviço. Porém, não há essa abertura, nem nenhum canal que permita esta comunicação para que os técnicos reportem as dificuldades principais que estão a ser encontradas pelas pessoas imigrantes e terem algum tipo de influência na mitigação das barreiras encontradas. Poder-se-á dizer que na AIMA, há esse canal a nível da regularização de pessoas imigrantes – a Direção de Serviços de Política Migratória (SPMig), mas a verdade é que é também ele um canal de poder muito limitado, de técnicos que seguem instruções vindas de cima na hierarquia, não sendo por isso uma ferramenta que possibilite a promoção de soluções dinâmicas e processuais e que responda aos problemas expostos pelos CLAIM a nível de integração e acesso aos serviços (e também a nível da regularização, sendo que a devolução de respostas padronizadas em pedidos específicos enviados pelos técnicos, não respondendo às suas questões, é algo comum). Durante 8 meses de estágio, foram zero as reuniões entre a AIMA e o CLAIM Bairro Alto. Apesar das bem conhecidas dificuldades enfrentadas neste momento pelas pessoas imigrantes em Portugal e das restrições crescentes procuradas pelo Governo, já aprofundadas no capítulo anterior, foram zero as tentativas da AIMA (ou de algum membro do Governo) de reunir com a Casa do Brasil de Lisboa para compreender quais as barreiras/obstáculos que as pessoas imigrantes estão a enfrentar diariamente nos demais serviços e que condicionam a sua integração no país, para que pudessem contribuir ou propor soluções para os mesmos (por exemplo, através da articulação com os ministérios em questão). Por sua vez, no âmbito do protocolo da CBL com a EMAIMA, é também notável a falta de vontade em acolher as contribuições das associações para o melhoramento dos procedimentos e condições da EMAIMA. O facto de ao longo da Estrutura, as reuniões entre associações e EMAIMA terem progressivamente passado de semanais a bimensais, e de mensais a, à data de 30 de setembro de 2025, não haver já reuniões desde julho, reflete bem a despreocupação mostrada com o melhoramento dos procedimentos e com a redução de constrangimentos. Ora, sabe-se que dois dos objetivos principais delineados aquando da criação da AIMA foram a “promoção dos direitos, liberdades e garantias das pessoas imigrantes” e o

“melhoramento da qualidade dos organismos e serviços públicos e da sua relação com as pessoas imigrantes” (Decreto-Lei N.º 41/2023, de 02 de junho). Terminado o estágio, há questões que se colocam: onde ficaram esses objetivos? E porque é que as contribuições fundamentais das associações de imigrantes para o cumprimento destes é tão prontamente posta de lado?

Se, por um lado, o Governo e a AIMA aceitam a experiência, a prática e a credibilidade das associações para prestarem serviços de integração e para serem parceiros na gestão das migrações em Portugal, por outro, parece que esta aceitação se limita à instrumentalização das associações consoante as necessidades do Governo e das instituições centrais, ignorando contribuições que poderiam ser fundamentais para a compreensão daquilo que pode ser melhorado nas políticas públicas portuguesas. Esta ideia reflete-se tanto no facto de haver pouca articulação ou comunicação com os CLAIM, como foi aqui explorado; como no facto de haver muita pouca representatividade das associações e de pessoas imigrantes junto ao poder instituído (Sardinha, 2009; Pereira, 2010), o que dificulta a capacidade de atuação das associações. Nas palavras de Sardinha (2009),

When only second-class status is offered, associations not only struggle to develop and deliver services to the community but may also be ignored when it comes to developing integration strategies and policies that, above all, concern the people they represent. (p. 274)

A falta de poder das associações, cujo grau varia de acordo com as oportunidades e vontades políticas é, sem dúvida, uma das maiores limitações das associações na governança das migrações em Portugal. Não obstante, são muitas as limitações das associações que restringem a sua atuação, e que lhes impossibilitam de desempenhar funções que vão para além da prestação de serviços de integração e que, de uma forma ou de outra parecem na sua maior parte derivar do mesmo problema: o financiamento.

5.2. E para além da integração? Desafios e limitações das associações

Ao longo dos anos 2000, como abordado no subcapítulo anterior, as associações foram desenvolvendo o seu papel de mediação entre populações imigrantes e instituições da sociedade de estabelecimento. As associações, uma vez compostas maioritariamente por trabalho voluntário, procuram cada vez mais a sua profissionalização, de forma a poderem aumentar a sua eficiência, o seu reconhecimento e a aperfeiçoar o seu papel de mediação e a sua função como prestadoras de serviço de integração. Uma das formas ou, no momento atual, a forma mais eficaz de alcançar estes objetivos é através do

financiamento público que, ao longo dos anos, foi aumentando a sua dotação e diversificando-se, permitindo assim a sobrevivência de muitas associações de imigrantes no país. O facto de, cada vez mais, as associações sustentarem a sua ação a partir de fundos externos ou financiamentos públicos, traz consigo alguns constrangimentos e questões sobre a autonomia e independência destas instituições, como prevista no Art.º 3.º da Lei N.º 115/99, de 3 de agosto (Diário da República n.º 179/1999, Série I-A de 1999-08-03). Nas palavras de Sardinha (2009),

One way of maintaining such control is by making government money available to the associations; often for the purpose of providing services to their community, carrying out cultural activities, among others. In receiving government funds, the associations often then become financially dependent on official government goodwill. (...) A complicated relationship thus exists between nation-state interference and the founding or maintenance of voluntary immigrant associations. Acceptance and support, financial or through other means, can have a positive effect on the organizational structure of the immigrant community. Moreover, conditions attached to the offer of financial support may take the wind from under the wings of immigrant organisations. (pp. 93-94)

Assim, o facto de as associações agora estarem em grande medida dependentes de financiamento público oferece algumas oportunidades, mas também traz consigo limitações, particularmente se recordamos a ideia de que as associações estão dependentes das oportunidades políticas dos governos em vigor que, de acordo com as suas vontades, poderão retirar ou aumentar o financiamento disponível nesta área (López-Sala & Godenau, 2019). Em termos de limitações, estas aparecem em vários níveis: interno, interorganizacional e comunitário.

Ao nível interno, a limitação maior parece ser obviamente as dificuldades sentidas na sobrevivência das associações – a existência de poucos recursos (financeiros e humanos) e a instabilidade das condições de trabalho das pessoas que mantêm as associações a funcionar (Sardinha, 2009; Martinez-Damia et al., 2024; Lang & Badenhoop, 2025). No que toca aos recursos, o facto de haver recursos financeiros limitados disponíveis, e o facto de que para conseguir obtê-los é necessário pensar e desenhar projetos de forma autónoma e submetê-los como candidaturas a vários programas significa que tem de haver capacidade e conhecimento suficiente para a elaboração de projetos que sejam aprovados, o que consome tempo – e por vezes dinheiro –, recursos estes que grande parte das associações não possui, particularmente associações recentes e mais pequenas. Para além deste fator, a dependência total da

sobrevivência das associações da (in)existência de recursos parece, ainda, ser uma faca de dois gumes. Por um lado, quando não há a alocação de recursos financeiros públicos (através de protocolos ou fundos) para associações de imigrantes (ou por não terem sido escolhidas, ou por não terem a capacidade para candidatura) significa menos níveis de profissionalização dos/as técnicos/as a prestar serviços nas associações, que ficam dependentes do trabalho voluntário e da capacidade e vontade de participação destes, o que significa menos capacidade de resposta (e possivelmente respostas menos adequadas ou com menos conhecimento prático e da lei, minando os objetivos das associações). Por outro, a alocação de recursos financeiros públicos às associações possibilita a sua profissionalização, mas também as torna mais burocráticas e administrativas, podendo levar à diminuição da sua capacidade e eficiência na promoção da justiça social e dos direitos e interesses das pessoas imigrantes, um dos objetivos – senão o objetivo central – das associações de imigrantes, como reconhecido no Artigo 2.º a) da Lei N.º 115/99, de 3 de agosto (Diário da República n.º 179/1999, Série I-A de 1999-08-03). Isto é, o facto de as associações se tornarem mais burocráticas significa, muitas vezes, a perda de tempo e capacidade de ação para questões de intervenção política e para atividades culturais (Sardinha, 2009; López-Sala & Godenau, 2019; Lang & Badenhop, 2025). Esta é uma questão que afeta todas as associações de imigrantes, mesmo as que conseguem encontrar um bom equilíbrio na sua capacidade de resposta, como é o caso da Casa do Brasil de Lisboa. A CBL, como já aqui foi mencionado, é uma das associações de imigrantes de referência no país. Ao longo dos seus 33 anos de existência, foi adquirindo capital social, isto é, foi formando laços e redes fortes transversais à sociedade portuguesa, e a sua forte participação política e comunitária, bem como os seus projetos de intervenção social, permitiram à associação adquirir uma reputação de confiança, tanto nas populações imigrantes, em particular a população brasileira, como nas instituições da sociedade de acolhimento. Por estes motivos, a CBL tem conseguido encontrar um equilíbrio entre independência e financiamento público/externo; e um equilíbrio na sua atuação como agentes de intervenção social financiados por recursos e fundos públicos, e a sua capacidade de intervenção política e cultural, através de um trabalho de advocacia e *lobbying* junto aos decisores políticos e da denúncia sobre as desigualdades que persistem na sociedade portuguesa. Bons exemplos do trabalho que se mantém a ser realizado pela Casa do Brasil de Lisboa nestas matérias são a sua participação no GAC – Grupo de Ação Conjunta contra o Racismo e a Xenofobia, na procura pela criminalização de práticas racistas e xenófobas; o envio de cartas a partidos políticos em momentos de eleições

legislativas com propostas na área da imigração; e a pressão realizada junto aos poderes políticos contra a aprovação das alterações propostas à Lei de Estrangeiros, com a elaboração de um documento que procurou alertar para os riscos destas alterações e a visita à Presidência da República para pressionar o envio das propostas ao Tribunal Constitucional. Apesar do equilíbrio conseguido até à data, a Casa do Brasil de Lisboa, tal como todas as outras associações, não deixa de ser afetada pela burocratização e profissionalização dos seus serviços – a vertente cultural da associação, por exemplo, e em comparação com os seus tempos iniciais, tem sido colocada de lado em detrimento da necessidade de pensar em novos projetos de financiamento para garantir a sobrevivência da Casa e da necessidade de atualização constante dos dados de progressão e resultados alcançados dos projetos financiados. Ora, com os poucos recursos humanos presentes a tempo inteiro na associação disponibilizados pelos projetos aprovados (por si só também uma limitação à eficiente atuação das associações), a distribuição de tarefas aperta-se entre a realização das atividades definidas nos projetos, necessidades administrativas relacionadas com estes e as demais tarefas inerentes a uma associação, tendo, inevitavelmente, de deixar algumas áreas prioritárias de certa forma marginalizadas. A isto, acrescenta-se ainda o facto de que a dependência em financiamento ou fundos públicos de curto prazo para a sobrevivência das associações impossibilita pensar em projetos de longo prazo, minando não só a capacidade de atuação das associações, no sentido em que impede o desenvolvimento de projetos de longo prazo mais sustentáveis que poderiam ser mais benéficos e que contribuíssem mais para a defesa dos direitos e para a promoção da integração das pessoas imigrantes, mas também a estabilidade das associações e das pessoas que nestas trabalham.

Este é também um fator importante a ter em conta nos desafios encontrados pelas associações que limitam a sua capacidade de atuação – a instabilidade das suas condições de trabalho, bem como dos profissionais que nestas se inserem, não só dos técnicos de atendimento, que representam a primeira linha de comunicação com as pessoas imigrantes, mas também dos corpos dirigentes, as “caras” das associações. Estes profissionais estão sujeitos a muitas dificuldades: desde logo, e tendo em conta que a sobrevivência das associações depende de recursos financeiros públicos externos de curto prazo, estão sujeitos a uma grande instabilidade profissional, sem projeções de valorização da sua carreira – terminados os projetos, a hipótese mais provável é perderem o trabalho por não haver recursos para manter o seu contrato. Ademais, pelo lado dos

técnicos de atendimento, também eles burocratas de nível de rua, cuja formação baseia-se em formações da AIMA (por si só bastante limitadas, e as quais exigem que se pare o atendimento às pessoas imigrantes e outros trabalhos para participar nas mesmas), na experiência prática e em iniciativas pessoais de aprendizagem (para as quais muitas vezes reservam tempo fora do horário de trabalho), têm de lidar com dúvidas constantes sobre a fiabilidade das informações que passam e sobre a sua capacidade de trabalho. Além disso, encontram-se frequentemente sem qualquer apoio ou ajuda de outras instituições na sua atuação e nas questões que aparecem durante o atendimento, as quais não conseguem resolver sozinhos. São estes profissionais que lidam com o desespero e as dificuldades enfrentadas pelas pessoas imigrantes, por vezes sem poder fazer qualquer coisa para ajudar, a não ser ouvir e acolher. Por seu lado, os corpos dirigentes sofrem com outros tipos de questões, nomeadamente relacionados com as necessidades de manutenção e sobrevivência da associação e com a sua exposição pública a nível nacional, a qual, nos tempos que correm, pode significar o aumento das violências contra estes. Ora, a instabilidade da sua carreira profissional, o isolamento e a incapacidade de ajudar (causados pela falta de poder e de articulação entre atores acima expostos) nos demais casos que lhes aparecem na associação quando as pessoas imigrantes encontram barreiras e obstáculos na sua inserção no país de estabelecimento, a carga de trabalho que enfrentam todos os dias (por serem poucos recursos humanos para as necessidades) e a sua exposição pública, associados ao facto de que também a maior parte das pessoas que trabalham em associações são pessoas imigrantes e que por isso sofrem com todas as questões que giram em torno da migração nos dias de hoje (quer discursos, quer políticas, quer o aumento da violência racista e xenófoba) fazem com que a probabilidade de *burnout* e o stress vivenciado por estes profissionais aumente exponencialmente, afetando o seu trabalho e a capacidade de atuação das associações, quer na integração de pessoas imigrantes, quer na promoção dos seus direitos e da igualdade de oportunidades, algo que tem de ser tido em conta quando falamos das limitações das associações ao nível interno.

No que diz respeito ao nível interorganizacional das limitações das associações, já aqui foram abordadas as limitações causadas pela falta de comunicação ou articulação entre diferentes níveis de atuação e com as instituições governamentais portuguesas, faltando abordar uma limitação causada ou influenciada pelas dinâmicas do financiamento das associações: o facto de haver poucos recursos financeiros, os quais são atribuídos através da candidatura a projetos na sua maior parte, pode originar competição

e fragmentação entre associações de imigrantes, impactando a colaboração existente ou possível entre estas. Ora, já se viu a importância de ter uma frente unida no combate às políticas migratórias e na governança das migrações – exemplo disso são as conquistas dos anos 90 já abordadas, que contaram com a junção de vários interesses e de vários atores na procura por alcançar as reivindicações da época; em contraste, nos tempos atuais, o facto de haver cada vez mais competição por recursos escassos – cuja não atribuição dos mesmos pode significar o fechamento de portas de uma associação –, ou até mesmo o facto de as associações adotarem narrativas diferentes, encararem algumas situações de forma distinta e privilegiarem lutas diferentes (apesar de se encontrarem, à partida, no mesmo lado da balança), pode levar à tensão e fragmentação do movimento social, o que parece ser já uma realidade em curso (López-Sala & Godenau, 2019; Martinez-Damia et al., 2024).

Finalmente, ao nível das limitações comunitárias, a fraqueza central parece ser ao nível do reconhecimento das associações de imigrantes como atores fundamentais na governança das migrações em Portugal, tanto ao nível político, como aqui já foi mencionado, em que são reconhecidas apenas parcialmente e consoante as vontades políticas, o que se reflete na pouca ou nenhuma inclusão destas instituições ou dos seus dirigentes em espaços de poder efetivo; como para a população em geral, em particular para as populações imigrantes, que muitas das vezes não têm conhecimento do apoio prestado pelas associações de imigrantes. Uma das principais dificuldades encontra-se exatamente no (re)conhecimento dos serviços prestados pelas associações de imigrantes. Se, por um lado, parece haver esse reconhecimento geral nas pessoas que passam pela associação, bem como da importância e dos papéis fundamentais que a CBL desempenha, por outro, com o agravamento da restrição das políticas imigratórias, bem como com o deterioramento do panorama geral das migrações em Portugal, há quem se questione sobre qual é realmente a relevância das associações, sendo que, para os mais desatentos, parecem não conseguir provocar nenhuma alteração estrutural significativa.

5.3. De passo em passo – presença, resistência e pertença

O presente capítulo procurou refletir sobre o papel das associações de imigrantes na governança das migrações em Portugal. Destacou-se a centralidade destas instituições na prestação de serviços de integração, ainda que a sua atuação esteja bastante condicionada por várias questões, nomeadamente, a falta de poder efetivo das mesmas; e as limitações a vários níveis, muitas delas derivadas da falta de financiamento.

O potencial de atuação das associações de imigrantes e de envolvimento na governança das migrações em Portugal parece ser muito maior do que aquele que é o seu papel atualmente. Apesar de ser fácil perdermo-nos nas dificuldades experienciadas pelas associações abordadas neste capítulo, não quer isso dizer, como tem aqui sido defendido, que a atuação das associações é irrelevante. A verdade é que com ou sem limitações, as associações de imigrantes continuam a desempenhar um papel crucial na implementação de políticas públicas de integração em Portugal, na promoção do acolhimento das pessoas imigrantes, e na luta e reivindicação pelos direitos e igualdade de oportunidades das populações imigrantes. É certo que no momento atual a atuação das associações parece mais limitada. As oportunidades políticas assim o ditam: as dificuldades e as barreiras impostas estão a aumentar; a perseguição às pessoas imigrantes idem; os programas de financiamento mantêm a instabilidade prevista para as associações; os discursos e as narrativas associadas à imigração mudaram drasticamente; o papel consultivo que algumas associações possuíam parece ter sido deixado de lado, no meio de tanta vontade para prosseguir com as alterações prometidas; e a violação de direitos e das políticas migratórias em vigor parece cada vez mais recorrente. Em suma, a abordagem de alienação privilegiada no momento atual pelo Governo português na gestão da migração no país condiciona – e muito – a atuação das associações.

É, no entanto, e ao contrário do que se possa pensar, nestes momentos que a atuação das associações se torna mais relevante, ainda que cada vez mais desafiadora. O poder efetivo em locais de decisão pode não ser muito, mas o poder que as associações têm de transformar vidas ao nível individual e comunitário permanece, um fator fundamental nos momentos complicados de alienação política, institucional, social que hoje vivemos: cada pessoa atendida para proceder com a sua regularização na EMAIMA por trabalhadores de associações de imigrantes representa uma vitória; cada pessoa que recebe o seu título de residência depois de encaminhada para agendamento através das associações/CLAIM representa uma vitória; cada pessoa que recebe apoio psicológico através do trabalho de voluntários ou profissionais nas associações representa uma vitória; cada pessoa que ouve na televisão dirigentes de associações de imigrantes e se sente representada, representa uma vitória; cada pessoa que pôde reivindicar dos seus direitos nos demais serviços depois de informada e orientada por técnicos das associações de imigrantes representa uma vitória; cada momento vivido na associação em trocas de palavras e experiências ou em eventos culturais, promovendo o sentimento de pertença e

a preservação da identidade de cada um, representa uma vitória; cada pessoa que consegue um emprego com o apoio do acompanhamento das associações de imigrantes representa uma vitória; e cada pessoa que chega às associações, num estado de completo desespero e solidão, quando todas as outras e instituições e atores a falham, e que na associação se sente acolhida e amparada, ainda que de lá possa sair sem a sua situação resolvida, representa uma grande vitória.

Este é também o trabalho e a essência das associações de imigrantes. Mais do que qualquer outra coisa, é luta, e a luta vai muito mais além das mudanças estruturais alcançadas. Em momentos dramáticos (e sempre), quando mais não lhes é possível ou mais não lhes permitem, as associações significam resistência, presença no espaço público e pertença. Em tempos em que as demais instituições e atores da nossa democracia falham, as associações persistem na procura por continuar a alcançar os objetivos que sempre delinearam, entre os quais a justiça social. De passo em passo. E de vitória em vitória, as quais, apesar de aparentemente pequenas no grande esquema das coisas, não deixam de ser vitórias, e são prova do papel crucial desempenhado pelas associações, mesmo com todas as suas limitações.

REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs-se a analisar a governança das migrações em Portugal, com base na teoria das políticas universalistas de Scholten (2020). A escolha deste tema prende-se com vários fatores, mas, em particular, prende-se com o facto de Portugal estar agora numa viragem de ponto no que diz respeito às migrações e à sua gestão – as migrações parecem ser agora o centro do debate público e, por consequência, são o foco de muitas alterações governamentais. Tendo o estágio decorrido numa associação de imigrantes, a Casa do Brasil de Lisboa, pareceu-nos também relevante e necessário analisar as contribuições das associações para a governança das migrações no país. É da nossa crença que conhecendo melhor aquilo que foi o passado e o que está a ser feito no presente podemos apontar os sucessos e as falhas na governança das migrações em Portugal e, assim, alcançar um debate mais informado e realista sobre a questão, de forma a colmatar as falhas existentes.

O estudo desta temática, o estágio e o relatório aqui elaborado possibilitaram a reflexão sobre o contraste entre as dinâmicas anteriores e atuais da gestão migratória, procurando responder a várias questões: qual tem sido a abordagem privilegiada por Portugal na governança das migrações, e como é que contrasta com o momento atual? Qual é o papel e o contributo das associações nestas questões? E há realmente um problema, um “caos” migratório em Portugal, como se faz crer? Se sim, o que é que tem sido feito para mitigar os desafios encontrados? Ao longo do relatório, foram estas as questões principais às quais se tentou responder, procurando, para tal, intercalar o passado e o presente da gestão das migrações no país.

Para alcançar os objetivos e chegar às respostas procuradas, foi utilizada uma metodologia qualitativa. A diversidade e complementaridade dos métodos permitiu uma análise mais robusta e válida – a observação participante permitiu uma proximidade ao contexto, em particular às pessoas imigrantes, recetoras das políticas e por isso os agentes primordiais a ouvir e abordar quando nos propomos a estudar este tópico. A participação em atividades diversas e a imersão na vida associativa foi extremamente necessário para compreender as contribuições e limitações das associações, quer na vida das pessoas imigrantes, quer a sua influência na elaboração e implementação de políticas migratórias. Este método viabilizou, ainda, a articulação com a teoria e a compreensão aprofundada das dinâmicas práticas da governança portuguesa e do associativismo, algo que não seria possível sem a realização do estágio curricular. As entrevistas e conversas informais

possibilitaram trazer para o debate a percepção de vozes diferentes, as quais, muito melhor do que eu, conhecem a realidade das migrações em Portugal e se tornaram informantes privilegiados para melhor dominar os acontecimentos passados e os contrastes com o momento atual. A análise documental, por sua vez, contribuiu para adquirir conhecimentos sobre as políticas migratórias e para refletir sobre os discursos associados às políticas implementadas nos seus diferentes momentos, e o que isso revela sobre os contextos e escolhas políticas. Este último método foi, ainda, essencial para trazer objetividade às reflexões colocadas no relatório e à realidade do fenómeno migratório em Portugal, procurando desconstruir eventuais mitos a este associado.

A realização de diferentes atividades durante o estágio, em complemento às competências teóricas adquiridas durante o mestrado, foi fundamental para chegar às respostas às perguntas colocadas e para o resultado deste trabalho. Por um lado, a realização de formações, de atendimentos e de sessões informativas foram essenciais para compreender melhor o contexto português das políticas migratórias (conhecimento das leis e instrumentos políticos de integração de pessoas imigrantes), e para absorver os principais temas que impactam e influenciam as vidas das pessoas imigrantes, em particular as dificuldades por estas enfrentadas (acesso a serviços, regularização, comunicação com a AIMA, falta de informação em relação aos seus direitos e possibilidades, falta de apoio no seu processo de integração e, ainda, o medo que agora sentem na vida em Portugal). Por outro, as atividades ocasionais e menos frequentes, como a prestação de apoio à equipa da CBL na EMAIMA, os atendimentos de apoio a pessoas imigrantes em Cascais, as reuniões com a equipa, a elaboração de documentos e a realização de atividades administrativas, possibilitaram compreender melhor as dinâmicas da vida associativa, as estratégias por estas adotadas para a sua sobrevivência e os seus contributos para a governança das migrações e mitigação dos problemas que as pessoas imigrantes enfrentam. Estas são todas informações e conhecimentos adquiridos durante o estágio sem os quais este trabalho hoje não estaria concluído e as quais, em complemento às aprendizagens retiradas do mestrado, culminam nos cinco capítulos aqui desenvolvidos, que procuram responder e aprofundar as questões colocadas pelo tema escolhido.

O primeiro capítulo faz um enquadramento do estágio curricular. Em primeiro lugar, o capítulo faz uma contextualização da entidade de estágio, da sua missão, das atividades e projetos desenvolvidos pela associação, e do papel histórico que a Casa do

Brasil de Lisboa tem na governança das migrações em Portugal, dando o mote para o resto do relatório. Num segundo momento, o capítulo delinea os objetivos do estágio e as atividades realizadas para cumprimento desses objetivos.

O segundo capítulo apresenta uma breve evolução do fenómeno migratório em Portugal, e em particular da imigração brasileira e das especificidades da população brasileira no país. Deste se retirou que Portugal começou a ser encarado como um país de imigração nos anos 90, altura em que a imigração era predominantemente composta por cidadãos de países PALOP. Ao longo das décadas, a composição dos perfis migratórios foi sofrendo modificações, sendo que nos anos 2000 há um aumento significativo dos fluxos de cidadãos brasileiros e do leste europeu para o país e, posteriormente, na segunda metade da década de 2010, há um aumento significativo da imigração para o país, agora mais numerosa e diversa, que acompanha a recuperação económica do país. No que diz respeito à imigração brasileira, o capítulo destaca o facto de ser uma das populações mais antigas no país, e a mais numerosa desde 2007, com a particularidade de ser uma população muito heterogénea, isto é, com perfis diversos (estudantes, reformados, migrantes qualificados e não qualificados, p. ex.). O capítulo responde então ao segundo objetivo encontrado no capítulo um, isto é, o de desenvolvimento de conhecimentos sobre a realidade do fenómeno migratório em Portugal, e em específico a imigração brasileira no país, tendo em conta que o estágio decorreu na Casa do Brasil de Lisboa. Só alcançado este objetivo seria possível passar para os seguintes e propor analisar a governança das migrações em Portugal e responder às questões propostas, nomeadamente responder à ideia de que há um “caos” migratórios no país, tão amplamente presente nos discursos atuais na agenda pública sobre a imigração.

Nos capítulos três e quatro propusemo-nos a estudar a fundo as políticas migratórias do país, procurando, em primeiro lugar, analisar historicamente as políticas de regulação de fluxos e de integração e, em segundo, analisar o momento atual das migrações em Portugal – não apenas as políticas, mas também os discursos privilegiados pelo Governo que as sustentam e, ainda, as falhas e problematizações das políticas, sob a ideia de que só esta análise completa poderia melhor ajudar a compreender o tema e a desmistificar os mitos associados ao fenómeno migratório. Do terceiro capítulo, isto é, da análise à história das políticas migratórias em Portugal, retiram-se cinco ideias fundamentais. Em primeiro lugar, que a migração para Portugal sempre teve proximamente conectada com o mercado laboral e os ciclos económicos do país – em

momentos de crise e de menos oportunidades no mercado laboral há menos imigração, e vice-versa. Em segundo lugar, a regulação dos fluxos migratórios até 2007 foi sempre realizada através de políticas reativas, e esteve sempre assente na tentativa de contenção da imigração irregular através da emissão de vistos prévios, e num momento posterior do estabelecimento de quotas para trabalhadores imigrantes, ambas sem sucesso, como colocam em evidência as regularizações extraordinárias durante este período e a baixa emissão de vistos de trabalho pelos consulados portugueses. Em terceiro lugar, a Lei de Estrangeiros de 2007 representou uma mudança de paradigma na gestão das migrações em Portugal, e uma aproximação a uma abordagem universalista das migrações em Portugal – sendo verdade que as políticas de integração pareceram sempre seguir esta abordagem, privilegiando a descentralização de serviços, a promoção dos direitos das pessoas imigrantes, o trabalho em rede e o desenvolvimento de respostas variadas, no que diz respeito à regulação de fluxos, a Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, com a procura por soluções mistas (regularização *ex-ante* e *ex-post*), parece representar a aceitação da complexidade das migrações e a ideia de que uma solução única (por exemplo, as políticas restritivas de regulação de fluxos com ênfase na emissão de vistos prévios e negação da imigração irregular até à data) não é possível nem eficaz. Em quarto lugar, a manutenção das políticas migratórias portuguesas pós-2007 – em particular a manutenção da possibilidade de regularização *ex-post* através do trabalho (a chamada “Manifestação de Interesse”) e, em geral, das políticas de integração humanistas e inclusivas – e a abordagem universalista portuguesa só foram possíveis pelo grande consenso histórico existente a nível da migração em Portugal, em que o debate, até há bem pouco tempo, era pouco polarizado e politizado. Finalmente, em quinto lugar, está a ideia de que a criação da AIMA parecia representar o culminar da política universalista das migrações em Portugal, com a procura de uma abordagem íntegra, holística e transversal, que articula a regulação de fluxos com as questões da integração, e que procurava abandonar abordagens “específicas ao problema”, com a inserção gradual de políticas públicas de integração de imigrantes como uma componente das políticas públicas nos demais setores.

O quarto capítulo analisou o momento atual da gestão das migrações em Portugal, o qual, em contraste com as realidades anteriores, parece privilegiar uma abordagem de alienação do fenómeno migratório, isto é, de negação da complexidade deste, tanto nos discursos a este associado, como nas políticas escolhidas e na forma como se articulam

com os demais atores. Nesta parte do relatório, optámos por analisar os discursos políticos associados ao fenómeno migratório, através da análise documental, nomeadamente a análise dos XXIV e XXV Programas Governamentais, de forma a mostrar como as narrativas políticas sobre a imigração se alteraram drasticamente num espaço de dois anos e como não poucas vezes se sustentaram sobre mitos, ignorando os factos das questões que abordavam, os quais procurámos trazer para a discussão. É o nosso argumento neste capítulo de que as diferentes narrativas políticas nos diferentes momentos destes últimos dois anos (2024 e 2025), sustentadas sobre falsos argumentos, serviram como sustento das políticas propostas pelo atual Governo na área das migrações. Neste sentido, procurou-se também analisar as novas propostas governamentais, e expor como as políticas propostas ignoram a realidade do fenómeno migratório, a realidade estatística, e as falhas das políticas analisadas no terceiro capítulo, nomeadamente 1) o mito da ideia de que é possível controlar os fluxos através da emissão de vistos, 2) o mito de que o mesmo objetivo é possível através da implementação de um sistema de quotas, e 3) o alerta para os efeitos adversos que as políticas restritivas por norma têm (por exemplo, o aumento da irregularidade). Finalmente, o capítulo termina com uma análise às barreiras e obstáculos enfrentados pelas pessoas imigrantes na sua regularização e integração, com base nos testemunhos ouvidos durante o estágio pelas pessoas imigrantes, bem como na nossa própria experiência como estagiária na associação. Para tal, apontamos as falhas governamentais neste sentido e a falta de articulação entre instituições, procurando combater o discurso de desresponsabilização governamental nesta matéria e o mito de que a incapacidade e falta de integração é culpa das pessoas imigrantes “que não seguem as regras”.

Finalmente, o quinto capítulo procurou refletir sobre o papel das associações na governança das migrações, quer nas alturas em que a abordagem privilegiada de gestão é universalista, quer nos momentos em que, como hoje, a abordagem privilegiada parece ser a da alienação. Para tal, escolheu-se fazer uma pequena contextualização das diferentes fases da evolução do associativismo imigrante em Portugal, e respetivas funções privilegiadas em cada. Ao longo do capítulo foi sendo defendido que as associações de imigrantes desempenham um papel fundamental na integração de pessoas imigrantes e que, havendo política universalista das migrações, como foi o caso em Portugal durante muito tempo, são as associações (e demais parceiros institucionais do Estado que trabalham na linha da frente com pessoas imigrantes) que levam essa política

às pessoas que podem dela usufruir – quer seja na disseminação de informações, quer seja na comunicação e partilha de conhecimento sobre os direitos das pessoas imigrantes. Apesar do papel central que desempenham na governança das migrações, e em particular na integração de pessoas imigrantes – o qual é comumente enaltecido pelo Governo e pela AIMA –, o capítulo ressaltou as diferentes limitações a que as associações estão sujeitas, entre as quais se destacou 1) a falta de poder efetivo e de oportunidades políticas e 2) a falta de financiamento estável e disponível para as mesmas. Argumentou-se, por isso, como ideia central do capítulo, que o potencial de atuação das associações é muito maior do que hoje se vê, pelo que se urge mais articulação e colaboração (simétrica) com as associações e mais atenção aos contributos que estas podem dar na governança das migrações, de forma a conseguir elaborar e implementar políticas melhores e que satisfaçam as necessidades encontradas. Acrescenta-se, ainda, que num país que orienta a sua política de integração com base na descentralização de serviços, não é aceitável que se deixe as instituições encarregues destes serviços à mercê da (in)existência de financiamento. Fazê-lo é também deixar a integração das pessoas imigrantes sujeita a essas condições.

É do nosso entendimento, portanto, que do presente relatório, que teve como tema a análise da governança das migrações em Portugal, se retirem três conclusões principais. A primeira conclusão que se retira é que Portugal sempre adotou uma política universalista das migrações e que, no momento atual, há uma viragem para uma alienação global das migrações – no conhecimento do problema, em que, ao procurar políticas simplificadas que se baseiam apenas na restrição dos fluxos e em alterações à lei, se ignora a complexidade do fenómeno migratório, as suas motivações e as suas causas; nas instituições, que parecem não conseguir lidar com a complexidade, em particular, e de certa forma de jeito paradoxal, a AIMA, que revela muitas fragilidades na forma como gere a questão migratória no país, ainda mais se pensarmos em questões de integração, que parecem, no momento atual, não ser de todo uma área de intervenção da agência; na política, com a criação de narrativas que não são compatíveis com os factos e a realidade da migração, e que reduzem a complexidade da gestão migratória aos artigos da Lei de Estrangeiros e numa Lei da Nacionalidade facilitista, que supostamente provocam um efeito de chamada de pessoas imigrantes; e nos discursos, que constantemente fazem uma equivalência entre imigração e criminalidade, e que colocam as pessoas imigrantes num grupo à parte da população em geral, construindo muros entre “nós” e os “outros”, e

desconsiderando que muitos dos problemas enfrentados pelas pessoas nativas e pelas pessoas imigrantes são os mesmos e que, ao contrário do que se faz pensar, não são motivados pelo excesso da imigração em Portugal. A segunda conclusão é a de que os discursos adotados pelo atual Governo, bem como as propostas de alteração às leis migratórias não têm em conta nem os factos, nem a investigação académica, nem a experiência no campo dos demais atores que lidam com as pessoas imigrantes, inclusive as associações de imigrantes, mas são antes produto de narrativas políticas e ameaças imaginadas, produtos estes que, ao que tudo indica, trarão problemas acrescidos ao país, como o aumento da irregularidade, o aumento da violação dos direitos e o aumento da vulnerabilidade das pessoas imigrantes – aliás, como já hoje se verifica ser o caso. Como terceira conclusão a retirar, é a de que as associações de imigrantes podem – e devem – ter um papel muito mais central e relevante na governança das migrações em Portugal, mas que, para tal, é preciso, em primeiro lugar, que haja oportunidades e vontade política e, em segundo lugar, estabilidade e financiamento apropriado, o que exige a procura por uma solução adequada nesse sentido.

No presente relatório procurou-se, ainda, destacar o facto de que há ações extremamente necessárias a ser levadas a cabo no campo das migrações em Portugal, nomeadamente a regularização dos milhares de processo em atraso na AIMA, as alterações na autorização de residência CPLP, e as tentativas de alargamento dos contactos com a AIMA (ainda que muitas delas apresentem falhas). Não obstante, torna-se muito difícil enaltecer estes feitos quando, ao mesmo tempo em que se dá um passo em frente, voltam-se dois para trás, desfazendo todos os feitos alcançados até à data com as medidas anunciadas, os discursos criminalizadores e securitários para com a imigração, e o aumento das violências para com as pessoas imigrantes, inclusive a violência burocrática – em geral, com todo o enquadramento que se faz hoje do fenómeno migratório no país.

Pretende-se que este trabalho seja um instrumento fundamental para um melhor entendimento da governança das migrações em Portugal, e do momento atual vivenciado no país no que diz respeito às migrações. Este é um contributo fundamental deste estudo, sendo que faz uma análise de todas as políticas públicas de imigração desde o seu início até 2025, e relaciona-a com a teoria das políticas universalistas de Scholten (2020). Porém, não deixa de ser um trabalho que reflete também uma experiência associativa – os seus contributos, as suas limitações e, acima de tudo, as dificuldades sentidas pelas

peessoas imigrantes, as quais, segundo o nosso entendimento, são os atores chave a ouvir quando nos propomos a estudar este tema, pois são elas, melhor do que ninguém, que sabem o que é que está a falhar, e o que é que precisa de ser urgentemente melhorado. Apesar disso, compreendemos que para um aprofundamento deste tema, será necessário um trabalho que agregue mais setores da sociedade – quais são as dificuldades sentidas na AIMA e pelos técnicos que lá trabalham? O que é que afeta a sua atuação, o que é que lhes falta para que o seu trabalho seja mais eficiente e para que responda às necessidades encontradas? E nos demais serviços públicos, o que é que é preciso ser feito para que o trabalho dos burocratas de nível de rua seja aperfeiçoado? Quais são as dificuldades por eles sentidas? E às empresas, o que falta para melhor integrarem os trabalhadores? Que conhecimento lhes falta sobre a Lei de Estrangeiros que seria útil para diminuir as barreiras enfrentadas (por exemplo, a não aceitação de um trabalhador sem NISS, ou de um trabalhador com visto de procura de trabalho)? E às escolas, o que é necessário para reduzir ou eliminar as barreiras enfrentadas por alunos estrangeiros? É do nosso entendimento que só realizando esse estudo nos restantes setores e articulando os resultados obtidos nos demais e, claro, com vontade política, podemos realmente pensar em soluções que promovam a eficácia da governança das migrações em Portugal e que, melhor do que este trabalho, deem um enquadramento realista do estado da governança das migrações em Portugal.

Há de facto problemas com a imigração em Portugal. Nenhum deles se prende com os números de pessoas imigrantes em Portugal. Não há uma imigração em massa para Portugal, nem provas de que a Lei de Estrangeiros e da Nacionalidade provoquem um efeito de chamada de pessoas imigrantes. Os dados assim o mostram. O “caos” existe, mas o “caos” prende-se com a ineficiência da AIMA, a incapacidade e desarticulação entre serviços e a inoperância do Estado – em suma, o “caos” está relacionado com a falta de resposta existente para as pessoas que cá chegam, escolhem Portugal para se estabelecer e o tornam melhor. As evidências dizem-nos que a área onde Portugal falha mais é na integração das pessoas imigrantes. Paradoxalmente, é também hoje a área que mais tem ficado para trás na atuação governamental, e as áreas que não apresentavam qualquer problema (a não ser nos tempos de espera para a sua implementação), são o foco das alterações, nomeadamente a Lei de Estrangeiros e a Lei da Nacionalidade. Face aos factos, é intrigante a ausência de medidas de integração, e a opção única pela apresentação

de medidas de controlo e restrição de fluxos. É, perante todas as evidências, urgente a adoção de medidas eficazes que procurem responder aos verdadeiros problemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIMA. (2024). *Relatório de Migrações e Asilo 2023*.
<https://aima.gov.pt/media/pages/documents/92dd0f02ea-1726562672/rma-2023.pdf>
- AIMA. (2025). *Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM)*.
<https://aima.gov.pt/media/pages/documents/b848e8c18b-1749591214/20250216-faqs-claim.pdf>
- Ambrosini, M., & Hajer, M. H. J. (2023). *Irregular Migration*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-30838-3>
- Asensio, M., & Padilla, B. (2021). Immigration, Integration, and Citizenship Policies in Portugal: The Case of Health in the 21st century: Políticas de Imigração, Integração, e Cidadania em Portugal: O caso da Saúde no século XXI. *STUDIES IN HEALTH SCIENCES*, 2(3), 194–225.
<https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/shs/article/view/120>
- Baganha, M. I., Marques, J. C., & Góis, P. (2009). Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica. *Ler História*, 56, 123–133. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.1979>
- Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00435.x>
- Brum, C. K. (2021). A Casa do Brasil de Lisboa: uma associação de Acolhida. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, 23(1).
<https://doi.org/10.12957/irei.2021.60644>
- Bryman, A. (2012). Social Research Methods . Em *Oxford University Press* (4a). Oxford University Press.
- Cabral, A., & Ferreira, M. (2009). As associações de imigrantes brasileiros - Espaços de e para a cidadania - Espaços de e para a cidadania. *Antropológicas*, 11, 81–92.
<https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/38>
- Carmo, D. (2025). Organismo europeu pede “investigações eficazes” a casos de discurso de ódio | Racismo | PÚBLICO. *Público*.

- <https://www.publico.pt/2025/06/18/sociedade/noticia/discurso-odio-portugal-preocupa-organismo-europeu-apela-investigacoes-eficazes-2136992>
- Casa do Brasil de Lisboa. (2024). *25 de Abril e a Imigração - 50 anos*.
- Casa do Brasil de Lisboa. (2025). *RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2024 - Casa do Brasil de Lisboa*. www.casadobrasildelisboa.pt
- Comissão Europeia. (2024, Maio 21). *Pact on Migration and Asylum - European Commission*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en
- Cornelius, W. A. (2005). Controlling «unwanted» immigration: Lessons from the United States, 1993-2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775–794. <https://doi.org/10.1080/13691830500110017;PAGE:STRING:ARTICLE/CHAPTER>
- Costa, A. P. (2019). *Os burocratas de nível de rua e a implementação da Lei de Estrangeiros em Portugal*. https://run.unl.pt/bitstream/10362/93125/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Ana%20Paula%20Costa_completa-2.pdf
- Costa, A. P. (2022). As políticas europeias de imigração: o caso de Espanha e Portugal. *Revista Extraprensa*, 15(2), 166–187. <https://doi.org/10.11606/extraprensa2022.200023>
- Costa, A. P. (2025). *Imigração e Mercado de Trabalho: uma análise da Manifestação de Interesse*. <https://doi.org/10.23906/pb01/2025>
- Cunha, P. (2025). Reagrupamento familiar sofrerá «restrição». *Observador*. <https://observador.pt/2025/06/05/governo-reagrupamento-familiar-sera-limitado-a-capacidade-da-sociedade-portuguesa/>
- Dennison, J. (2021). Narratives: a review of concepts, determinants, effects, and uses in migration research. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 50. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00259-9>
- Duvell, F. (2021). Quo vadis, Migration Studies? The Quest for a Migratory Epistemology. *Journal of Migration Studies*, 1(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.48439/zmf.v1i1.106>

- Fernandes, D., Peixoto, J., & Oltramaria, A. P. (2020). *A nova onda da imigração brasileira em Portugal: notas preliminares*.
- França, T., & Padilla, B. (2018). IMIGRAÇÃO BRASILEIRA PARA PORTUGAL: ENTRE O SURGIMENTO E A CONSTRUÇÃO MIDIÁTICA DE UMA NOVA VAGA. *Cadernos de Estudos Sociais*, 33(2). <https://doi.org/10.33148/CES2595-4091v.33n.220181773>
- Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2024). *Barómetro da Imigração - A perspectiva dos portugueses*. <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/barometros/barometro-da-imigracao-perspetiva-dos-portugueses>
- Góis, P. (2022). Redes, interligações e sistemas migratórios num Portugal europeu e atlântico. *Relações Internacionais*, 75, 87–105. <https://doi.org/10.23906/ri2022.75a06>
- Góis, P., & Marques, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *e-cadernos CES*, 29. <https://doi.org/10.4000/eces.3307>
- Góis, P., Marques, J. C., Padilla, B., & Peixoto, J. (2009, Outubro). Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal. *Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina*, 111–133.
- Goldin, Ian., Cameron, Geoffrey., & Balarajan, Meera. (2012). *Exceptional people: how migration shaped our world and will define our future*. Princeton University Press.
- Haas, H. de. (2023). *How migration really works. 22 things you need to know about the most divisive issue in politics*. Penguin Books.
- Haas, H. de., Castles, Stephen., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: international population movements in the modern world*. The Guilford Press.
- Henriques, J. (2025). Conselho Nacional para as Migrações não foi ouvido para mudanças de leis | Migrações | PÚBLICO. *Público*. <https://www.publico.pt/2025/06/26/sociedade/noticia/conselho-nacional-migracoes-nao-ouvido-mudancas-leis-representantes-contestam-2137918#>

- Horta, A. P. C. B. O., & Oliveira, M. P. G. de. (2014). *Integration policies - Portugal Country Report* (INTERACT Research Report 2014/18).
- Lang, C., & Badenhoop, E. (2025). Civil society organisations and the local politics of migration: how funding contexts matter. *Comparative Migration Studies*, 13(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-024-00420-0>
- Leitão, J. (2024). Políticas de Imigração, gestão de fluxos e mercado de trabalho em Portugal (1974-2024): Algumas constatações. Em D. Pimentel, M. J. V. Rosa, M. M. Marques, & S. Trovão (Eds.), *Transformações e Continuidades: 20 anos do Mestrado em Migrações, Inter-etnicidades e Transnacionalismo* (pp. 67–94). ACD Print.
- Leitão, J. (2008). O processo de Institucionalização das Associações de Origem Imigrante. Em M. M. Marques & R. Santos (Eds.), *Migrações e participação social: as associações e a construção da cidadania em contexto de diversidade--o caso de Oeiras* (pp. 23–41). Fim de Século.
- López-Sala, A., & Godenau, D. (2019). Between protection and “profit”: The role of civil society organizations in the migrant reception markets in Spain. *Migraciones Internacionales*, 10, 1–9. <https://doi.org/10.33679/RMI.V1I1.2135>
- Malheiros, J., Honório, F., Tavares, L., & Oliveira, J. A. (2024). *Trabalhadores Imigrantes no Mercado de Trabalho Nacional Características, Necessidades, Desafios e Condições de Trabalho*.
- Malheiros, J., & Peixoto, J. (2023). *Challenges and Ambiguities of the Policies for Immigrants' Regularisation: The Portuguese Case in Context* (pp. 111–129). https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_6
- Martinez-Damia, S., Marzana, D., Paloma, V., & Marta, E. (2024). The Mediating Role of Migrant Community-Based Organizations: Challenges and Coping Strategies. *Voluntas*, 35(1), 85–96. <https://doi.org/10.1007/S11266-023-00572-0/FIGURES/1>
- Ministério da Presidência. (2025). *Resolução de Pendências e Plano de Ação para as Migrações - 1 ano*. REPÚBLICA PORTUGUESA.
- Oliveira, C. R. de (2023). *Indicadores de Integração de Imigrantes - Relatório Estatístico Anual 2023*.

- Oliveira, C. R. de (2022). The integration of immigrants: Transitions between research, policy-making and statistical monitoring in the Portuguese case. *Portuguese Journal of Social Science*, 21(1), 19–47. https://doi.org/10.1386/PJSS_00045_1/CITE/REFWORKS
- Oliveira, C. R. de, & Peixoto, J. (2022). 10. Why Choose the Inclusionary Path? Social Policy in a Recent Welfare and Immigration Country: The Case of Portugal. Em *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs* (pp. 195–226). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781487544355-012>
- Padilla, B. (2007). Acordos bilaterais e legalização: o impacte na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. Em *Imigração Brasileira em Portugal* (pp. 217–226).
- Padilla, B., & França, T. (2016). Migration policies and institutional frameworks. Development and evolution in Portugal. *Comparative Cultural Studies - European and Latin American Perspectives*, 1(1), 37–52. <https://doi.org/10.13128/CCSELAP-19987>
- Padilla, B., & França, T. (2020a). Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre a lei e a prática. Em L. C. Ribeiro & M. de Oliveira (Eds.), *Sociedades em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais*. Intermeios.
- Padilla, B., & França, T. (2020b). Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: Una nueva lectura. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 6(11), 171. <https://doi.org/10.29105/pgc6.11-8>
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20(39), 159–184. <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/336>
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2017). Políticas migratórias. O acesso à nacionalidade como instrumento de cidadania em Portugal. Em B. Padilla, J. Azevedo, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (1.a ed., pp. 91–114).

- Padilla, Beatriz. (2017). Políticas públicas e migrações. Em B. Padilla, J. Azevedo, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 7–28). Editora Mundos Sociais.
- Peixoto, J. (2024). Imigração, Políticas e Mercado - um jogo de sombras. Em *25 de Abril e a Imigração - 50 Anos* (pp. 80–81). Casa do Brasil de Lisboa.
- Pereira, C., Pires, R. P., Ortiz, A., & Simão, M. (*in press*). Immigration Policies and COVID-19 in Portugal: a mainstreaming approach. Em N. Nunes & J. E. Alves (Eds.), *Post- Pandemic Policies for Reducing Inequalities: The Case of Portugal*. Cambridge Scholars Publishing.
- Pereira, F. C. (2010). *Associativismo migrante e participação política: que respostas para os novos tempos?* <http://hdl.handle.net/10400.2/1578>
- Pereira, R. Carvalho. (2025). Conselho de Ministros reunido para discutir mudanças na Lei da Nacionalidade. *SIC Notícias*. https://sicnoticias.pt/pais/2025-06-23-video-conselho-de-ministros-reunido-para-discutir-mudancas-na-lei-da-nacionalidade-e33a9edf?_gl=1*19b7nqs*_ga*YW1wLXFYIY3RTNERzN3ZPU0Rab195QUV2SlE
- Pinho, F. (2014). Capítulo IV - A Emigração Brasileira para Portugal. Em *Transformações na Emigração Brasileira Para Portugal - De profissionais a trabalhadores* (pp. 150–221).
- Pires, R. Pena. (2003). *Migrações e integração: teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Celta.
- Pires, R. Pena. (2007). Fluxos migratórios: dinâmicas e modos de gestão. Em António Vitorino (Ed.), *Imigração: Oportunidade ou ameaça? : Recomendações do Fórum Gulbenkian Imigração* (pp. 45–63). Principia.
- Pires, R. Pena., Machado, F. L., Peixoto, J., & Vaz, M. J. (2010). Imigração e Imigrantes. Em *Portugal: atlas das migrações internacionais* (pp. 44–84). Tinta-da-China.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024). *Plano de Ação para as Migrações - Problemas, Desafios, Princípios e Ações*. REPÚBLICA PORTUGUESA.

- Provedor de Justiça. (2023). *Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20SEF072023.pdf>
- Rattner, J. (2025, Janeiro 9). Contra atraso nos vistos, brasileiros marcam manifestação no Consulado de Salvador | Portugal. *PÚBLICO*. <https://www.publico.pt/2025/01/09/publico-brasil/noticia/atraso-vistos-brasileiros-marcam-manifestacao-consulado-salvador-2118220>
- Ribeiro, A. Isabel. (2024, Dezembro 12). Estudantes e investigadores perdem meses à espera de visto para Portugal | Ensino Superior. *PÚBLICO*. https://www.publico.pt/2024/12/12/p3/noticia/alunos-estrangeiros-perdem-meses-espera-visto-estudar-portugal-queixa-chegou-governo-2114744?fbclid=IwY2xjawHNJnpleHRuA2FlbQIxMQABHevYHNMRYpFxlFfJKtaybJF-58XrUIwJvA21866ek9gEdCOMtE5XGbaiaA_aem_qDqKbqMhrYQzukPcXnkctQ
- Salvati, P. (2021). The ‘inward-looking’ securitization of the EU external migration policy in the New Pact on Migration and Asylum: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* 2, 305–323.
- Sardinha, J. (2009). *Immigrant associations, integration and identity: Angolan, Brazilian and Eastern European communities in Portugal*. Amsterdam University Press.
- Scholten, P. (2020). Mainstreaming versus alienation: conceptualising the role of complexity in migration and diversity policymaking. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 108–126. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1625758>
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The Multilevel Governance of Migration and Integration. *IMISCOE Research Series*, 91–108. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6
- SEF. (2008). *Relatório de Actividades 2007 - Imigração, Fronteiras e Asilo*. https://sefstat.sef.pt/docs/rifa_2007.pdf
- SEF. (2017). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2016*. <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf>

- SEF. (2018). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2017*.
<https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>
- Simão, R. (2025). Via verde. Padrões já submeteram pedidos de vistos para meio milhar de trabalhadores imigrantes. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/economia/via-verde-patr%C3%B5es-j%C3%A1-submeteram-pedidos-de-vistos-para-meio-milhar-de-trabalhadores-imigrantes>
- Triandafyllidou, A., & Bartolini, L. (2020). *Irregular Migration and Irregular Work: A Chicken and Egg Dilemma* (pp. 139–163). https://doi.org/10.1007/978-3-030-34324-8_8
- Vianna, C. (2017a). Casa do Brasil de Lisboa - um projeto vitorioso. Em *Casa do Brasil de Lisboa, um projeto vitorioso* (pp. 13–20).
- Vianna, C. (2017b). Os serviços permanentes. Em *Casa do Brasil de Lisboa, um projeto vitorioso* (pp. 42–43).
- XXV Governo Constitucional. (2025). *Governo reforça exigência nas leis de nacionalidade e residência*.
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/comunicacao/noticia?i=governo-reforma-exigencia-nas-leis-de-nacionalidade-e-residencia>

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 264-B/81, DR 202/81, Série I, 1.º Suplemento de 1981-09-03.
 Estabelece o regime geral da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.
- Lei N.º 37/81, DR 228/81, Série I, de 1981-10-03.
 Lei da Nacionalidade.
- Despacho Normativo N.º 63/91, DR 60/91, Série I-B, de 1991-03-13.
 Cria o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural.
- Decreto-Lei N.º 212/92, DR 235/92, Série I-A, de 1992-10-12.
 Regulariza a situação dos imigrantes clandestinos.
- Decreto Lei N.º 59/93, DR 52/93, Série I-A, de 1993-03-03.
 Estabelece o novo regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional.
- Decreto Lei N.º 60/93, DR 52/93, Série I-A, de 1993-03-03.

Estabelece o regime jurídico de entrada, permanência e saída do território português de nacionais de Estados membros da Comunidade Europeia.

Decreto-Lei N.º 163/93, DR 106/1993, Série I-A, de 1993-05-07.

Estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 38/93, DR 113/93, Série I-B, de 1993-05-15.

Aprova medidas de apoio aos imigrantes e às minorias étnicas.

Despacho N.º 170/ME/93, DR 183/1993, Série II, de 1993-08-06.

Cria o projeto de educação intercultural, no âmbito do secretariado coordenador dos programas de educação multicultural, com a duração de dois anos letivos.

DL N.º 3-A/96, DR 22/96, 1º Suplemento, Série I-A, de 1996-01-26.

Institui o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas.

Despacho N.º 3/SEEI/96, DR N.º 52/1996, Série II, de 1996-03-01.

Possibilidade de professores dos PALOP concorrerem a concursos de professores.

Lei N.º 17/96, DR 121/96, Série I-A, de 1996-05-24.

Estabelece um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos.

Lei N.º 19-A/96, DR 149/96, 1º Suplemento, Série I-A, de 1996-06-29.

Cria o rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social. Inclui acesso a imigrantes.

Lei N.º 50/96, DR 205/1996, Série I-A, de 1996-09-24.

Altera a Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral), e o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

DL N.º 39/98, DR 49/98, Série I-A, de 1998-02-27.

Cria o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

Lei N.º 20/98, DR 109/98, Série I-A, de 1998-05-12.

Estabelece a regulamentação do trabalho de estrangeiros em território português.

Decreto Lei N.º 244/98, DR 182/98, Série I-A, de 1998-08-08.

Regulamenta a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei N.º 115/99, DR 179/99, Série I-A, de 1999-08-03.

Estabelece o regime jurídico de associações de imigrantes.

Lei N.º 134/99, DR 201/99, Série I-A, de 1999-08-28.

Proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Sanciona a prática de actos que violem quaisquer direitos fundamentais, ou condicionem e recusem o exercício de quaisquer direitos económicos

sociais ou culturais por quaisquer pessoas em razão da sua pertença a determinada raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 4/2001, DR 7/2001, Série I-B, de 2001-01-09.

Aprova o programa de prevenção da criminalidade e inserção de jovens, denominado «ESCOLHAS», no âmbito do qual é desenvolvido o projeto “Portugal Acolhe” que desenvolve cursos básicos de cidadania e língua portuguesa para estrangeiros.

Decreto Lei N.º 4/2001, DR 8/2001, Série I-A, de 2001-01-10.

Altera o Decreto-lei N.º 244/98, de 8 de agosto, que regula as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 14/2001, DR 38/2001, Série I-B, de 2001-02-14.

Cria a comissão interministerial de acompanhamento da política de imigração.

Lei N.º 16/2001, DR 143/2001, Série I-A, de 2001-06-22.

Lei da Liberdade Religiosa.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 91/2001, DR 181/2001, de 2001-08-06.

Plano Nacional de Ação para a Inclusão, no âmbito do qual é criada a Renimme – Rede Nacional de Informação aos Migrantes e Minorias Étnicas.

Lei N.º 105/2001, DR 202/2001, Série I-A, de 2001-08-31.

Estabelece o estatuto legal do mediador sociocultural.

Despacho N.º 25360/2001, DR 286/2001, Série II, de 2001-12-12.

Assegura o acesso ao Sistema Nacional de Saúde de cidadãos estrangeiros em situação regular no país e em situação irregular, desde que presentes em Território Nacional há pelo menos 90 dias).

Decreto-Lei N.º 251/2002, DR 270/2002, Série I-A, de 2002-11-22.

Cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e revoga o Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro, e o Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro.

Decreto-Lei N.º 34/2003, DR 47/2003, Série I-A, de 2003-02-25.

Altera o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Decreto-Lei N.º 67/2004, DR 72/2004, Série I-A, de 2004-03-25.

Cria um registo nacional de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional.

Decreto Regulamentar N.º 6/2004, DR 98/2004, Série I-B, de 2004-04-26.

Regulamenta o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Decreto-Lei N.º 27/2005, DR 25/2005, Série I-A, de 2005-02-04.

Altera o Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, que cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas. Criação da rede CLAIM e CNAIM.

Lei Orgânica N.º 2/2006, DR 75/2006, Série I-A, de 2006-04-17.

Alteração à Lei N.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade).

Lei N.º 37/2006, DR 153/2006, Série I, de 2006-08-09.

Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril.

Decreto-Lei N.º 237-A/2006, DR 239/2006, 1º Suplemento, Série I, de 2006-12-14.

Aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

Lei N.º 4/2007, DR 11/2007, Série I, de 2007-01-16.

Aprova as bases gerais do sistema de segurança social, e estabelece que todos têm direito à Segurança Social.

Decreto-Lei N.º 167/2007, DR 85/2007, Série I, de 2007-05-03.

Aprova a orgânica do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P., que substitui o ACIME.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007, DR 85/2007, Série I, de 2007-05-03.

Aprova o Plano para a Integração dos Imigrantes (PII).

Lei N.º 23/2007, DR 127/2007, Série I, de 2007-07-04.

Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Resolução de Conselho de Ministros N.º 74/2010, DR 182/2010, Série I, de 2010-09-17.

Aprova o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013).

Lei N.º 29/2012, DR 154/2012, Série I, de 2012-08-09.

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Decreto-Lei N.º 31/2014, DR 41/2014, Série I, de 2014-02-27.

Aprova a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. Substitui o ACIDI.

Decreto-lei N.º 30-A/2015, DR 41/2015, 2º Suplemento, Série I, de 2015-02-27.

Procede à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, permitindo a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a descendentes de judeus sefarditas.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, DR 56/2015, 1º Suplemento, Série I, de 2015-03-20.

Aprova o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020).

Portaria N.º 140/2015, DR 97/2015, Série I, de 2015-05-20.

Regulamenta o funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional.

Lei Orgânica N.º 8/2015, DR 119/2015, Série I, de 2015-06-22.

Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.

Lei N.º 56/2015, DR 120/2015, Série I, de 2015-06-23.

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei N.º 63/2015, DR 125/2015, Série I, de 2015-06-30.

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei Orgânica N.º 9/2015, DR 146/2015, Série I, de 2015-07-29.

Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), estendendo a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro.

Decreto-Lei N.º 71/2017, DR 118/2017, Série I, de 2017-06-21.

Altera o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

Lei N.º 59/2017, DR 146/2017, Série I, de 2017-07-31.

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei N.º 93/2017, DR 162/2017, Série I, de 2017-08-23.

Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

Lei N.º 102/2017, DR 165/2017, Série I, de 2017-08-28.

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei Orgânica N.º 2/2018, DR 128/2018, Série I, de 2018-07-05.

Alarga o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português, procedendo à oitava alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.

Lei N.º 26/2018, DR 128/2018, Série I, de 2018-07-05.

Regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas (quarta alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e sexta alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

Lei N.º 28/2019, DR 63/2019, Série I, de 2019-03-29.

Estabelece uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional, procedendo à sétima alteração à Lei n.º

23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 141/2019, DR 158/2019, Série I, de 2019-08-20.

Aprova o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.

Lei N.º 83/2019, DR 168/2019, Série I, de 2019-09-03.

Lei de Bases da Habitação. Estabelecimento do direito à habitação como um direito universal.

Lei N.º 95/2019, DR 169/2019, Série I, de 2019-09-04.

Lei de Bases da Saúde.

Decreto do Presidente da República N.º 62/2019, DR 206-A/2019, Série I, de 2019-10-26.

Nomeação da primeira Secretária de Estado para a Integração e Migrações.

Despacho N.º 3863-B/2020, DR 62/2020, 3º Suplemento, Série II, de 2020-03-27.

Determina que a gestão dos atendimentos e agendamentos seja feita de forma a garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito do COVID-19.

Lei N.º 2/2020, DR 64/2020, Série I, de 2020-03-31.

Orçamento do Estado para 2020 (suspensão do contingente global fixo para efeitos de concessão de visto de residência).

Portaria N.º 183/2020, DR 151/2020, Série I, de 2020-08-05.

Cria os cursos de Português Língua de Acolhimento, assim como as regras a que obedecem a sua organização, funcionamento e certificação.

Lei Orgânica N.º 2/2020, DR 219/2020, Série I, de 2020-11-10.

Alterações à Lei da Nacionalidade.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 91/2021, DR 132/2021, 1º Suplemento, Série I, de 2021-07-09.

Aprova o projeto-piloto «Integrar Valoriza».

Resolução do Conselho de Ministros N.º 101/2021, DR 145/2021, Série I, de 2021-07-28.

Aprova o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 - Portugal contra o racismo.

Resolução da Assembleia da República N.º 313/2021, DR 237/2021, Série I, de 2021-12-09.

Aprova o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021.

Portaria N.º 184/2022, DR 140/2022, Série I, de 2022-07-21.

Cria o Grupo de Trabalho PLA.

Lei N.º 18/2022, DR 164/2022, Série I, 2022-08-25.

Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Decreto-Lei N.º 41/2023, DR 107/2023, Série I, de 2023-06-02.

Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. Substitui o ACM.

Lei N.º 3/2024, DR 10/2024, Série I, de 2024/01/15.

Cria a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial e altera a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

Lei Orgânica N.º 1/2024, DR 46/2024, Série I, de 2024-03-05.

Alteração à Lei da Nacionalidade. Estabelece o início de contagem de prazo de residência legal a data do pedido de autorização de residência.

Decreto Lei N.º 37-A/2024, DR 106/2024, Suplemento, Série I, de 2024-06-03.

Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse.

Decreto-Lei n.º 41-A/2024, DR 124/2024, Suplemento, Série I, de 2024-06-28.

Aprova regras no âmbito do plano para as migrações, atribuindo novas competências à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P., e reformulando o Observatório das Migrações, e procede à prorrogação do prazo estabelecido no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, relativo à validade dos documentos e vistos.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 87/2024, DR 132/2024, Série I, de 2024-07-10.

Cria a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA.

Portaria N.º 218/2024/1, DR 184/2025, Série I, de 2024-09-23.

Cria e regula o Programa INTEGRAR.

Decreto-lei N.º 53/2024, DR 168/2024, Série I, de 2024/08/30.

Cria o novo Conselho Nacional para as Migrações e Asilo.

Lei N.º 40/2024, DR 216/2024, Série I, de 2024-11-07.

Altera o regime transitório previsto no Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho, que altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse.

Projeto de Lei 384/XVI/1, Assembleia da República, de 2024-12-12.

Altera o acesso ao Serviço Nacional de Saúde no que respeita ao regime de isenção das taxas moderadoras para cidadãos estrangeiros não residentes em Portugal, provenientes de Estados Terceiros.

Despacho N.º 14830/2024, DR 243/2024, Série II, de 2024-12-16.

Define as regras de organização e os mecanismos de gestão referentes ao Registo Nacional de Utentes (RNU).

Despacho N.º 40/2025, DR 1/2024, Série II, de 2025-01-02.

Define as regras de inscrição nos cuidados de saúde primários.

Despacho N.º 656/2025, DR 10/2025, Série II, de 2025-01-15.

Autoriza a realização de procedimentos concursais para o recrutamento de até 287 mediadores linguísticos e culturais, no âmbito do plano de recuperação e de melhoria da aprendizagem «Aprender Mais Agora».

Resolução da Assembleia da República N.º 47/2025, DR 39/2025, Série I, de 2025-02-25.

Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por cidadãos estrangeiros não residentes.

Decreto-Lei N.º 7/2025, DR 29/2025, Série I, de 2025-02-11.

Estabelece o regime específico de posicionamento dos alunos que estejam abrangidos pela escolaridade obrigatória portuguesa e sejam titulares de habilitações conferidas por sistemas educativos estrangeiros ou por programas educativos internacionais, correspondentes ao ensino básico português.

Lei n.º 9/2025, DR 31/2025, Série I, de 2025-02-13.

Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, procedendo à execução no ordenamento jurídico interno do Regulamento (UE) 2017/2226, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, e modificando a validade temporal das autorizações de residência a cidadãos de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 99-A/2025, DR 103/2025, Suplemento, Série I, de 2025-05-29.

Altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, de 10 de julho, que cria a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA (prorrogação da EMAIMA até 31 de dezembro de 2025).

Proposta de Lei N.º 3/XXVII/1ª, de 2025-06-25.

Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315162>.

Proposta de Lei N.º 1/XXVII/1ª, de 2025-06-25.

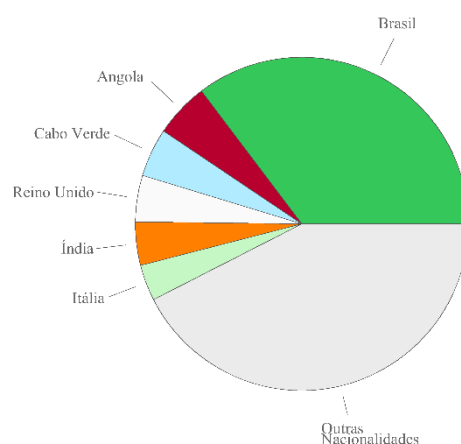
Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade. <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315160>.

Lei n.º 55-C/2025, DR N.º 139/2025, Suplemento, Série I, de 2025-07-22.

Cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras, na Polícia de Segurança Pública.

ANEXOS

Figura 3 - Proporção da população brasileira no total de residentes com estatuto legal em Portugal (2023)



Fonte: AIMA.

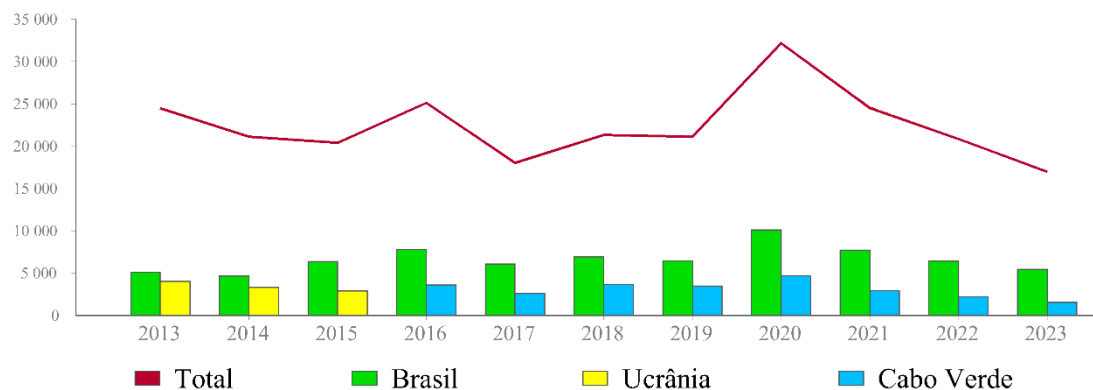
Figura 4 - Fases da imigração em Portugal (geral e brasileira)

Imigração (Geral)	Imigração brasileira (duas correntes de estudo)	
Três fases	Corrente de estudo 1: Três vagas (<i>França e Padilla 2018; Pires et al. 2010; Góis et al. 2009</i>)	Corrente de estudo 2: Quatro vagas (<i>Fernandes, Peixoto e Oltramari 2020; Casa do Brasil de Lisboa 2024</i>)
1ª Fase: 1970-1999	1ª Vaga: 1970-1990	1ª Vaga: 1970-1990
Migrações motivadas pela história, economia e cultura: - PALOP - Europa - Residual Brasil e Ásia - Mão de obra qualificada e não qualificada	- Exilados políticos - Profissionais altamente qualificados	
2ª Fase: 2000-2008	2ª Vaga: 1998-2010	2ª Vaga: 1998-2003

Diversidade de perfis: - Europa do Leste (especialmente Ucrânia) e Brasil - Mão de obra não qualificada		- Profissionais não qualificados/desqualificação em Portugal - Imigração mais numerosa e diversa
3ª Fase: 2016 – atual		3ª Vaga: 2003-2010/14
- Intensificação dos fluxos migratórios - Diversidade de nacionalidades - Alteração e aparecimento de novos perfis migratórios - Complexificação das motivações para a imigração	- Profissionais não qualificados/desqualificação em Portugal - Imigração gradualmente feminizada - Pequenas alterações nos fluxos (estudantes e evangelistas, p.ex.) - Imigração mais numerosa e diversa	- Imigração ainda mais diversa e numerosa - Alguns profissionais mais qualificados em comparação com a 2ª vaga - Feminização da imigração - Aumento do número de estudantes
	3ª Vaga: 2016 – atual	4ª Vaga: 2016 – atual
	Diversidade de novos perfis (heterogeneidade): - Estudantes / Investigadores - Investidores - Reformados - Retorno de imigrantes brasileiros que remigraram para o Brasil durante os anos da crise - Continuidade de perfis da 2ª vaga (migrantes menos qualificados) - Intensificação dos fluxos e imigração mais masculina	

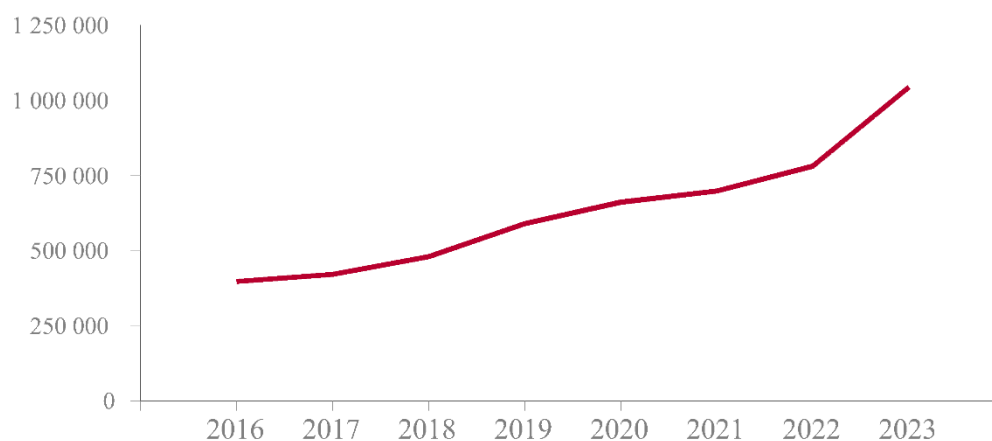
Fontes: Góis et al. 2009; Pirest et al. 2010 ; França e Padilla 2018; Fernandes, Peixoto e Oltramari 2020. Elaboração da autora

Figura 8 - Adquirentes de nacionalidade portuguesa com residência em Portugal (2013-2023)



Fonte: PORDATA.

Figura 11 - Evolução da população estrangeira com estatuto legal de residente em Portugal (2016-2023)



Fontes: SEF e AIMA.

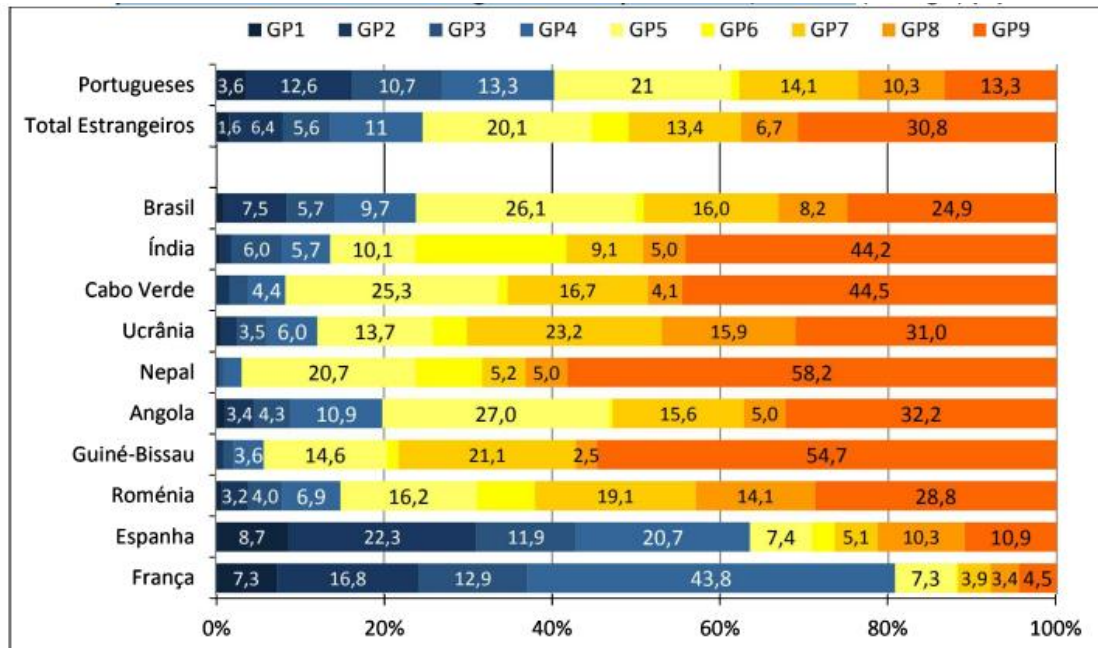
Figura 21 - Utentes estrangeiros inscritos e sem inscrição no SNS em Portugal entre 2019 e 2022

Ano	Inscritos no SNS		Sem inscrição no SNS		Total	
	N	Taxa de variação	N	Taxa de variação	N	Taxa de variação
2019	600.212		343.126		943.338	
2020	685.619	+14,2	391.916	+14,2	1.077.535	+14,2
2021	804.279	+17,3	513.410	+31,0	1.317.689	+22,3
2022	891.454	+10,8	677.622	+32,0	1.569.076	+19,1

Fonte: SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (sistematização e cálculos da autora).

Extraído de: Oliveira, C.R.(2023) – Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual – 2023. Lisboa, AIMA-OM, p. 267

Figura 22 - Trabalhadores por conta de outrem por grupo profissional para as dez nacionalidades estrangeiras mais representadas, em 2021 (Portugal) (%)

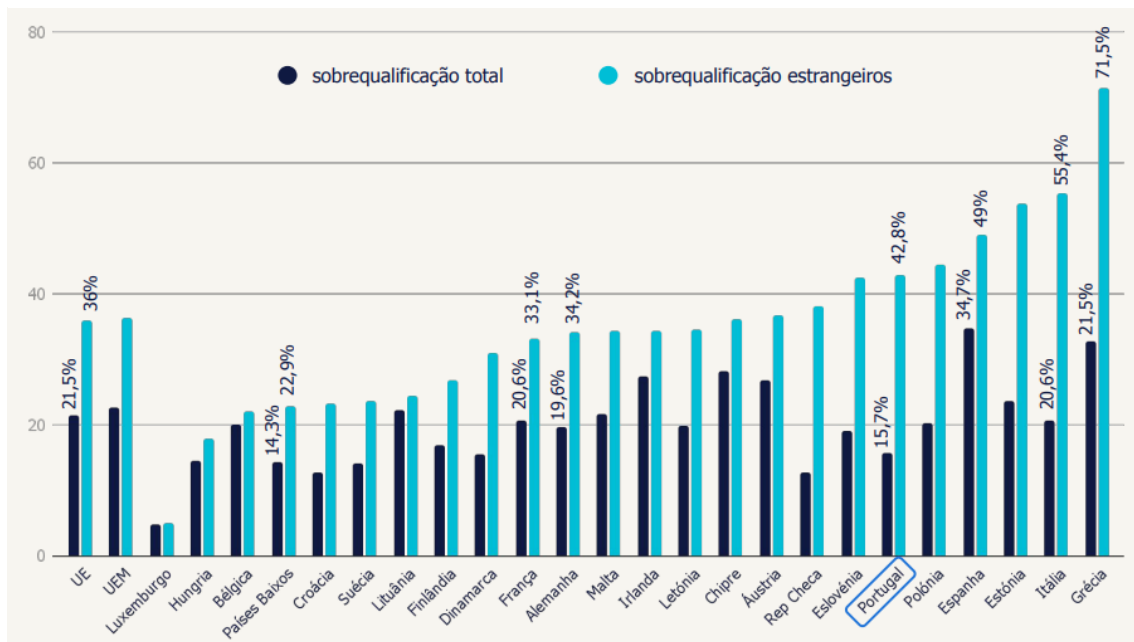


Fonte: Quadros de Pessoal, GEP/MTSSS (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Grupos Profissionais: GP1-Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2-Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3-Técnicos e profissões de nível intermédio; GP4-Pessoal administrativo; GP5-Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; GP6-Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7-Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8-Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9-Trabalhadores não qualificados.

Extraído de: Oliveira, C.R.(2023) – Indicadores de Integração de Imigrantes – Relatório Estatístico Anual – 2023. Lisboa, AIMA-OM, p. 155

Figura 23 - % de sobrequalificação da população total e estrangeira por países da UE (2024)



Extraído de: Randstad Research.(2025) – Mitos e realidades sobre a migração e o mercado de trabalho, p. 8.

Tabela 1 - Atividades realizadas no estágio

Setembro/Outubro 2024			
1ª Fase – Adaptação à instituição e integração na equipa	1. Conhecimento da equipa da Casa do Brasil de Lisboa (CBL) 2. Observação das atividades realizadas na associação e das respostas oferecidas (GAE GOE Grupo Acolhida) 3. Formação inicial para Técnicos CLAIM e estudo da legislação em matéria de imigração em Portugal		
Novembro 2024 – Maio 2025			
Atividades contínuas/frequentes	Atendimentos	Sessões Informativas	Formações
	- Realização de atendimentos; - Resposta e-mails do GOE; - Comunicação com a equipa GOE; - Gabinete de Orientação e Encaminhamento de Cascais.	- Organização, dinamização e participação nas sessões informativas; - Reuniões com a equipa para decisão de temas das sessões; - Divulgação das sessões; - Elaboração de pasta de evidências digitais e físicas de cada sessão;	- Acesso de imigrantes à Saúde em Portugal; - Registo de Menores na Plataforma CRM; - O Novo Pacto para as Migrações e Asilo da União Europeia (Nova Asylum Policy Lab); - Afastamento e retorno de cidadãos estrangeiros do território nacional;

		- Comunicação com dinamizadores das sessões; - Reuniões de balanço.	- “À conversa com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) sobre a Violência Doméstica”; - Apoios à parentalidade; - Prestações e apoios sociais da segurança social para Imigrantes.
Atividades ocasionais	Elaboração de relatórios/documentos	Reuniões/Comunicação	EMAIMA
	- Relatório de atividades CBL 2024; - Monitorização de notícias de racismo/xenofobia; - Guia prático com informações de atendimento GOE; - Tabela de contactos da rede CLAIM;	- Reuniões com outras entidades (RedEmprega Associações); - Comunicação com a <i>designer</i> para elaboração de materiais; - Reuniões de equipa; - Reuniões para ponto de situação do estágio.	- Apoio à equipa da Casa do Brasil de Lisboa na Estrutura de Missão AIMA; - Mediação Intercultural; - Recolha de dados biométricos.

	- Elaboração de <i>cards</i> informativos; - Relatórios de progresso FAMI.		
Atividades menos frequentes	Triagem Estudo e leitura de projetos de financiamento Apoio ao Gabinete de Apoio ao Emprego (GAE) Apoio Logístico/administrativo Ida a manifestações pelos direitos de pessoas imigrantes Grupo Acolhida Eventos culturais e rodas de conversa		

Tabela 3 - Instrumentos políticos de regulação de fluxos (1981-2025)

Ano	Instrumentos políticos	Conteúdo	Classificação
1981	DL N.º 264-B/81	Primeiro regime de entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros em TN	Regulação de fluxos (aproximação aos padrões da CEE)
1987	DL N.º 267/87	Define o regime jurídico da entrada, permanência e saída do território português de nacionais de Estados membros das Comunidades Europeias	-
1992	DL N.º 212/92	Processo de regularização extraordinária (necessário comprovar meios de subsistência mínimos, nomeadamente através de exercício de atividade profissional)	Tentativa de resolução da presença de imigrantes em situação irregular Motivos humanitários e sensibilidade

			para com o perfil dos imigrantes (passado colonial)
1993	DL N.º 59/93	Implementação de exigências Schengen Introdução do regime de vistos, em especial critérios para o visto de trabalho Agilização de processos de expulsão Regime excecional de concessão de TR para imigrantes já em Portugal , em casos de reconhecido interesse nacional	Regulação e controlo de fluxos, com ênfase na emissão de vistos antes da entrada em TN Mais restritiva que a lei de 1981
	DL N.º 60/93	Regime específico para cidadãos da União Europeia	-
1996	Lei N.º 17/96	Processo de regularização extraordinária (necessário comprovar meios de subsistência mínimos, nomeadamente através de exercício de atividade profissional)	Tentativa de resolução da presença de imigrantes em situação irregular Motivos humanitários e sensibilidade para com o perfil dos imigrantes (passado colonial)
1998	DL N.º 244/98	Substitui o regime estabelecido pelo DL N.º 59/93: Regime de vistos mais adequado, com clarificação dos tipos de vistos existentes, que procura gerir os fluxos desde a origem Limitação e simplificação de tipos de Autorização de Residência (temporária e permanente) Regulação do Reagrupamento Familiar Manutenção da possibilidade de regularização	Regulação e controlo de fluxos e fronteiras, com ênfase na emissão de vistos antes da entrada em TN

		excepcional individual já em território nacional por razões humanitárias ou de reconhecido interesse nacional	
2001	DL N.º 4/2001	Sistema de quotas (referência máxima de admissibilidade de imigrantes) Implementa a Autorização de Permanência para imigrantes em TN sem visto adequado, mas com contrato de trabalho (na prática, processo de regularização extraordinária) Procurar reduzir a economia informal	Regulação e controlo de fluxos, com ênfase na emissão de vistos antes da entrada em TN Tentativa de resolução e prevenção da presença de imigrantes em situação irregular Racional económica
2003/2004	DL N.º 34/2003 ("Acordo Lula") DR N.º 6/2004 ("Processo dos CTT")	Procura pela regularização de todos os imigrantes brasileiros entrados no país até à data de assinatura e com contrato de trabalho válido Em 2004, passa a abranger todos os cidadãos estrangeiros em TN nas mesmas condições, não só brasileiros Criação do visto de trabalho para exercício de atividade de investigação científica ou de conhecimento técnico altamente qualificado (Art.º 37.º B), mesmo que se excedam as quotas previstas	Tentativa de resolução da presença de imigrantes em situação irregular Regulação e controlo de fluxos, com ênfase na emissão de vistos antes da entrada em TN Racional económica

2006	Lei N.º 37/2006	Regula o exercício de direito de livre circulação de cidadãos europeus e seus familiares	-
2007	Nova Lei de Estrangeiros N.º 23/2007, de 4 de julho	Nova tipologia simplificada de mecanismos de admissão, inclusive visto único de residência, concedido de acordo com objetivos específicos e regime específico para imigração temporária Título único – Autorização de Residência (temporária ou permanente), concedida de acordo com condições gerais e específicas Integração na lei de regime excecional para concessão de autorização de residência a nível individual para cidadãos estrangeiros já em TN, sem visto de residência, com relação laboral, entrada e permanência legal e situação regularizada perante a Segurança Social (Art.º 88 N.º 2) Quota de admissão de trabalhadores estrangeiros continua presente (art.º 59 N.º 2) Admissão de trabalhadores altamente qualificados Regimes especiais (para vítimas de tráfico e crianças, p.ex.) Reforço de que residentes legais usufruem dos mesmos direitos sociais que nacionais	Inclusiva, progressiva (mais oportunidades de regularização e referência aos direitos e deveres dos residentes em situação regular) e adaptada ao contexto nacional de necessidade de mão de obra Vocação integradora
2012	Lei N.º 29/2012	Autorizações de residência para atividades de investimento Transposição de diretivas europeias: A) Diretiva N.º 2008/115/CE – Regresso de NPT em situação irregular	Harmonização com as diretivas europeias Regulação e controlo de fluxos Fortalecimento de princípios securitários

		B) Diretiva N.º 2009/50/CE – Condições de entrada e residência de NPT para emprego altamente qualificado C) Diretiva N.º 2009/52/CE – Sanções e medidas contra empregadores de NPT em situação irregular D) Diretiva N.º 2011/51/UE – Alarga o âmbito de aplicação da diretiva N.º 2003/109/CE aos beneficiários de proteção internacional E) Diretiva N.º 2011/98/UE – Procedimento de pedido único para concessão de autorização única para NPT que residem e trabalham no território de um EM, e direitos para estes	
2015	Lei N.º 56/2015	Modificação dos fundamentos na concessão e cancelamento de vistos e aplicação da pena de expulsão	Regulação e controlo de fluxos Fortalecimento de princípios securitários
	Lei N.º 63/2015	Alterações nas atividades de investimento	
2017	Lei N.º 59/2017	Simplificação e alargamento dos procedimentos de regularização extraordinária ex-post (artigos 88 e 89 N.º 2) Eliminação do contingente (N.º 3) Limites à expulsão de NPT	Lógica inclusiva e de reconhecimento das fragilidades da regulação de fluxos migratórios ex-ante Procedimento excecional transformado em regular
	Lei N.º 102/2017	Transposição de Diretivas Europeias: A) Diretiva 2014/36/UE – entrada e permanência de NPT para efeitos de trabalho sazonal; B) Diretiva 2014/66/UE – Entrada e residência de NPT no quadro de transferência dentro das empresas; C) Entrada e residência de NPT para efeitos de investigação, estudos, formação, voluntariado, programas de intercâmbio, projetos educativos e <i>au pair</i>	Harmonização com exigências e diretivas europeias Lógica inclusiva, com mais possibilidades de regularização sem visto de residência

2018	Lei N.º 26/2018	Regularização de crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas	Proteção de jovens e menores (inclusiva)
2019	Lei N.º 28/2019	Presunção de entrada legal nos artigos 88 e 89, caso o requerente possua 12 meses de contribuição para a Segurança Social (Art.º 88 N.º 6 e Art.º 89 N.º 5) Explicitação da proteção de refugiados, requerentes de asilo e vítimas de tráfico humano	Lógica Inclusiva e humanitária
2020	Lei N.º 2/2020	Suspensão do contingente global fixo (quotas) no ano de 2022 para efeitos de concessão de visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada (aplicada também em 2021 pela Lei N.º 75-B/2020)	Lógica inclusiva e de reconhecimento das fragilidades da regulação de fluxos migratórios por quotas
2021	Resolução da Assembleia da República N.º 313/2021	Aprovação do Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	Inclusiva, acordo multilateral para mobilidade de cidadãos entre estados
2022	Lei N.º 18/2022	Eliminação definitiva do regime de quotas e aplicação de um novo visto para procura de trabalho (Art.º 57.º-A) Condições para implementação do Acordo de Mobilidade CPLP (Art.º 52.ºA // Art.º 87.º-A) Condições gerais de entrada, permanência e concessão de vistos	Ajustamento das políticas de regulação e controlo de fluxos. Imigração pensada em articulação com o mercado de trabalho

2024	DL N.º 37-A/2024	Extinção da Manifestação de Interesse (possibilidade de regularização ex-post por trabalho subordinado e independente – arts.º 88 [N.º 2 e 6] e 89 [N.º 2, 4 e 5])	Lógica de exclusão. Regulação e controlo de fluxos, com ênfase na emissão de vistos antes da entrada em TN
	Lei N.º 40/2024	Alteração do regime transitório do DL N.º 37-A/2024 - Possibilidade de apresentação de Manifestação de Interesse para todos aqueles que tinham inscrição e contribuições na Segurança Social à data da extinção da Manifestação de Interesse	Lógica inclusiva
2025	Lei n.º 9/2025	Alteração da validade temporal e modelo das autorizações de residência CPLP Alterações no âmbito do controlo de fronteiras e abandono de NPT do país	Lógica inclusiva (igualdade de condições para cidadãos CPLP) Harmonização com regulamentos europeus

Fontes: Pires 2003; Padilla & Ortiz, 2012; Padilla & França, 2016 e 2020; Góis, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022; Malheiros & Peixoto, 2023; Leitão, 2024. Elaboração da autora

Tabela 4 - Processos de Regularização Extraordinária

Processo	N.º de regularizações	Casos/características
1992/93	16.000	39.000 (maioria de cabo-verdianos e angolanos)
1996	30.000	35.000 pedidos (maioria PALOPs)
2001 (Autorizações de Permanência)	183.333	Europeus de Leste, brasileiros, PALOPs
2003 (Acordo Lula	13.998 (Vistos MNE)	30.000 pedidos; 16.173 prorrogações

2004/05 (Processo dos CTT)		50.196 registados; 3.019 prorrogações
-----------------------------------	--	---------------------------------------

Fonte: Padilla e Ortiz (2012)

Tabela 5 - Instrumentos políticos para a integração (1991-2025)

Ano	Instrumentos Políticos	Conteúdo	Objetivos
1991	Despacho Normativo N.º 63/91	Criação do Secretariado para Programas Educativos Multiculturais (Educação)	Desenvolver iniciativas e esquemas educativos Promover direitos iguais, a educação intercultural e a integração de crianças imigrantes no sistema escolar e diálogo cultural
1993	Resolução do Conselho de Ministros N.º 38/93	Aprova medidas de apoio aos imigrantes e às minorias étnicas	Evitar situações de exclusão social e contribuir para a garantia de condições de vida condignas Reforçar a plena inserção de imigrantes e minorias étnicas na comunidade portuguesa
	Decreto-Lei N.º 163/93	Programa Especial de Realojamento (PER)	Erradicação das barracas nas cidades do Porto e Lisboa, que beneficiou igualmente pessoas imigrantes
	Despacho N.º 170/ME/93	Projeto de Educação Intercultural	Desenvolver iniciativas e esquemas educativos Promover direitos iguais, a educação intercultural e a integração de crianças imigrantes no sistema escolar e diálogo cultural
1996	Decreto-Lei N.º 3-A/96	Institui o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)	Promover e acompanhar, a nível interministerial, a integração de imigrantes em Portugal, combater a discriminação, racismo e xenofobia e colaborar na definição de políticas. Relação direta com o primeiro-ministro

	Despacho N.º 3/SEEI/96	Permite aos professores dos PALOP concorrer aos concursos de professores	-
	Lei N.º 19-A/96	Criação do rendimento mínimo garantido	Rendimento que depende de situação de carência, e não de descontos para a segurança social, e que se aplica a todos os “residentes legais” (programa de integração social + rendimento monetário)
	Lei N.º 50/96	Direito de voto para imigrantes e direito a ser eleito ao nível local	Promoção de direitos políticos e participação cívica
1998	Decreto-Lei N.º 39/98	Criação do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI)	Formalizar e institucionalizar a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas
	Lei N.º 20/98	Lei do Trabalho de Estrangeiros	Regulamentar o trabalho de estrangeiros em Portugal. Reduzir o trabalho informal e garantir direitos laborais.
1999	Lei N.º 115/99	Cria o regime jurídico de associações de imigrantes	Estabelecer os direitos e deveres das associações representativas de pessoas imigrantes e seus descendentes Definir o enquadramento institucional para a organização coletiva de imigrantes
	Lei N.º 134/99	Criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)	Criar um órgão competente para combater as práticas discriminatórias, realizar estudos e aplicar sanções neste âmbito, e recomendar a adoção de medidas de prevenção da discriminação

2001	Resolução do Conselho de Ministros N.º 4/2001	Programa ESCOLHAS	Inclusão de jovens imigrantes em situação vulnerável
	Despacho Conjunto MAI/ME/MOPTC/MS/MESS (1993)	Programa Portugal ACOLHE	Formação em direitos básicos e ensino de português
	Resolução do Conselho de Ministros N.º 14/2001	Cria a comissão interministerial de acompanhamento da política de imigração	Assegurar a coordenação, acompanhamento e avaliação, a nível global, da política de imigração assegurar a realização de ações de informação e sensibilização acompanhar medidas de controlo do cumprimento da legislação Promover a articulação entre vários serviços Elaborar relatório anual sobre a evolução do fenómeno migratório
	Lei N.º 16/2001	Reafirmação da liberdade religiosa e promoção do diálogo inter-religioso	Reafirmação da liberdade religiosa e promoção do diálogo inter-religioso
	Resolução do Conselho de Ministros N.º 91/2001	Aprova o Plano de Ação para a Inclusão e cria a a Renimme – Rede Nacional de Informação aos Migrantes e Minorias Étnicas	Disseminação de informação às populações imigrantes
	Lei N.º 105/2001	Estabelece o estatuto legal do mediador sociocultural	Reforçar a ligação das famílias imigrantes com a escola e a diminuição do abandono precoce do sistema escolar. Promover a integração escolar

	Despacho N.º 25360/2001	Assegura o acesso ao SNS de cidadãos estrangeiros em situação regular no país e em situação irregular (desde que presentes em TN há 90 dias)	Lógica inclusiva e de proteção de direitos
2002	Decreto-Lei N.º 251/2002	Criação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas: expansão dos objetivos e recursos humanos e financeiros	Dialogar com as associações de imigrantes, promover o padrão de vida dos imigrantes, combater o racismo e a xenofobia através da implementação de políticas, e promover a língua, cultura e lei portuguesas entre os imigrantes
2003/2004	Ato interno ACIME	Criação do Observatório da Imigração	Promover uma rede de centros de investigação, combater mitos e estereótipos e promover o diálogo entre a academia e a política
	Ato interno ACIME	Criação do GATAI (Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes)	Promover o movimento associativo imigrante, e a sua participação política e social na sociedade
	Decreto-Lei N.º 67/2004	Acesso à educação e saúde de todas as crianças, independentemente da residência regular ou não (RME)	Promover a integração das crianças no sistema educativo e proteção das crianças

	Decreto-Lei N.º 27/2005	Definição de duas estruturas de apoio aos imigrantes: CLAII (em atuação desde 2003) CNAII (em atuação desde 2004 em Lisboa e Porto, e 2009 em Faro)	Promoção de uma política de integração em proximidade, a nível nacional e local, através de centros de acolhimento, informação e atendimento aos cidadãos em questões de integração como a habitação, educação, emprego, segurança social, questões legais.
2006	Lei Orgânica N.º 2/2006 e Decreto-Lei N.º 237-A/2006	Alteração à Lei da Nacionalidade N.º 37/81	Aumentar as possibilidades de aquisição da nacionalidade portuguesa (<i>ius solis, ius sanguini, ius domicili</i>) Aumentar a objetividade nas análises dos pedidos Reforçar o entendimento da cidadania como um direito fundamental
2007	Lei N.º 4/2007	Lei de Bases gerais do sistema da Segurança Social	Estabelece que todos têm direito à Segurança Social
	Ato interno SEF	Programa SEF em Movimento	Aproximação a grupos de imigrantes mais vulneráveis (menores, negligenciados, idosos, grávidas, acamados e/ou hospitalizados, portadores de deficiência motora/sensorial, reclusos e grupos socialmente desfavorecidos). Resposta realizada com estabelecimento de parcerias e organizações

	Decreto-Lei N.º 167/2007	Transformação do ACIME em Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI)	Com autonomia administrativa, procura centralizar as atribuições de várias entidades numa só, implementar políticas públicas para imigrantes, promover o diálogo intercultural e inter-religioso, promover direitos e oportunidades iguais em vários domínios e promover a intervenção local em proximidade. Mais compromisso com a integração. Criação de um gabinete de apoio dirigido às comunidades ciganas
	Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007	Primeiro Plano de Integração de Imigrantes (2007-2009)	Estratégia clara e transversal para a integração de imigrantes em várias áreas, através da colaboração entre os ministérios relevantes e a sociedade civil e medidas específicas
2008	Ato interno IEF, apoiados pelo PII I e pela Portaria N.º 1262/2009	Criação do Programa Português para Todos (PPT)	Promover a oferta de cursos gratuitos de língua portuguesa
2009	Ato interno ACIDI	Criação do PEI – Programa Promoção do Empreendedorismo Imigrante	Promover e apoiar o empreendedorismo das comunidades imigrantes, através de formações
	Ato interno SEF	Programa SEF vai à Escola	Protocolo com o Ministério da Educação, para regularização documental de menores estrangeiros em situação irregular a frequentar o ensino em Portugal
2010	Resolução de Conselho de Ministros N.º 74/2010	Segundo Plano de Integração de Imigrantes (2010-2013)	Articulação de vários atores, entre os quais ministérios e sociedade civil Procura de consenso social na área das migrações

			Áreas de intervenção reformuladas em relação ao primeiro, e menos ambicioso Abordagem transversal
2014	Decreto-Lei N.º 31/2014	Transformação do ACIDI em Alto Comissariado para as Migrações (ACM)	Concentrar questões de emigração e imigração num só órgão (promoção da imagem portuguesa a nível internacional, gestão de fundos europeus para as migrações, captação e retenção de talento, promover a investigação e disseminação de informação, promover a integração de imigrantes através de iniciativas, ações e celebração de protocolos, combater a discriminação)
	Decreto-lei N.º 30-A/2015	Alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa	Permite a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a descendentes de judeus sefarditas
2015	Resolução do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015	Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)	Recalibração de respostas Englobar a imigração e emigração, com políticas para imigrantes, novos nacionais, e cidadãos nacionais emigrantes Envolver vários ministérios e sociedade civil (abordagem transversal, ainda que menos que os outros planos) Desenvolver políticas de coordenação de fluxos migratórios (atração de imigrantes qualificados e investidores e ênfase no controlo de fronteiras)

	Portaria N.º 140/2015	Regulação do funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP)	Apoiar a integração de imigrantes no mercado de trabalho, através de uma parceria entre o IEFP, IP, e o ACM
	Lei Orgânica N.º 8/2015 e 9/2015	Alterações à Lei da Nacionalidade N.º 37/81	Novos requisitos: Impedimento de aquisição de nacionalidade em casos de perigo ou ameaça à segurança nacional Implementa a necessidade de prova de vínculo à comunidade nacional, conhecimento de língua portuguesa, e ausência de condenação por crimes com mais de três anos de prisão para netos de portugueses
2017	Lei N.º 93/2017	Alteração do regime jurídico da prevenção, proibição e combate à discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem	Estabelecer um regime jurídico para prevenir, proibir e combater a discriminação e promover a igualdade, e designar a entidade responsável pela aplicação da lei (CICDR), em todas as fases do processo. Inclusão de novas formas de discriminação (território de origem e ascendência)
	Decreto-Lei N.º 71/2017 (regulamenta as leis orgânicas de 2015 e introduz novas alterações)	Alteração à Lei da Nacionalidade N.º 37/81	Eliminação de barreiras: Eliminar a exigência de cidadãos CPLP mostrarem vínculo com a comunidade portuguesa e conhecimento da língua Eliminar obrigatoriedade de apresentação de registo criminal a requerentes que residam fora do país de origem desde os 16 anos

2018	Lei Orgânica N.º 2/2018	Alteração à Lei da Nacionalidade N.º 37/81	Lógica inclusiva e humanitária, com vista a combater a exclusão social através do aumento das possibilidades de aquisição de nacionalidade (originária e naturalização) - Menores nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, sempre que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há dois anos; - Menores nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros, sempre que um dos progenitores tenha nascido em Portugal e tenha residência, independente do título, ao tempo do nascimento; - Menos estrangeiros que tenham concluído pelo menos um ano de ensino, se um dos seus progenitores tenha residido em Portugal durante pelo menos 5 anos; - Pais e mães de portugueses de origem, desde que residam em Portugal há 5 anos; - Estrangeiros com residência legal há 5 anos (nos últimos 15 anos).
2019	Lei N.º 83/2019	Lei de Bases da Habitação	Estabelece-se o direito a habitação como universal – para todos, e não só portugueses (conjuga-se com o Art.º 15 da Constituição)

	Lei N.º 95/2019	Lei de Bases da Saúde	Estabelece-se como beneficiários do SNS todos os cidadãos – portugueses e estrangeiros, com situação regularizada ou não, e regula as condições de referenciação para o estrangeiro
	Resolução do Conselho de Ministros N.º 141/2019	Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações	Documento adaptável, que envolve uma abordagem a vários níveis e por vários atores (ministérios, entidades públicas, sociedade civil). Enquadramento de governança. Coordenação das políticas de integração e compromisso político
	Decreto do Presidente da República N.º 62/2019	Primeira Secretária de Estado para a Integração e Migrações	Reforçar a aplicação e eficiência das políticas de integração. Reporta diretamente ao ministro da presidência
2020	Despacho N.º 3863-B/2020	Regularização da situação de cidadãos em território nacional com processos pendentes no SEF à data de 18 de março de 2020. Mais tarde prorrogado e alargado a mais pessoas	Promover a sua integração e acesso aos serviços públicos, num contexto pandémico
	Portaria N.º 183/2020	Criação dos cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA)	Promover a aprendizagem da língua portuguesa como instrumento de integração e acolhimento
	Lei Orgânica N.º 2/2020 (Decreto-lei N.º 26/2022)	Alteração à Lei da Nacionalidade N.º 37/81	Lógica inclusiva e humanitária, com vista a combater a exclusão social através do aumento das possibilidades de aquisição de nacionalidade (originária e naturalização):

			- Indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, desde que no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente em território português, ou independente do título há pelo menos um ano; - Menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, que no momento do pedido OU tenha frequentado um nível de ensino OU um dos progenitores tenha residência legal; - Indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa por não residirem em Portugal há menos de cinco anos em 25 de abril de 1974, e que tenham permanecido em Portugal desde então, e seus filhos; - Indivíduos com pelo menos um ascendente de nacionalidade portuguesa originário do 2º grau
2021	Resolução do Conselho de Ministros N.º 91/2021	Programa Integrar Valoriza	Rede que engloba municípios, ACM, outras muitas entidades para reforço das políticas de acolhimento e integração de pessoas imigrantes em Portugal, em áreas como a inserção laboral, habitação, investigação e formação. Abordagem transversal, articulada e integrada

	Resolução do Conselho de Ministros N.º 101/2021	I Plano Nacional de Combate ao Racismo e Discriminação (2021-2025) Portugal contra o Racismo	Enfrentar o desafio do racismo e discriminação racial e étnica em Portugal (aprofundamento do conhecimento sobre estes temas, assegurar o cumprimento da Constituição, promoção da igualdade, desconstrução de estereótipos, governança e integração integrada). Criação de uma comissão interministerial para analisar, acompanhar, e avaliar a execução do Plano Envolvimento de todos os ministérios
2022	Portaria N.º 184/2022	Criação do Grupo de Trabalho PLA	Monitorizar e avaliar os cursos PLA, a partilha de informação e a definição de estratégias para implementação dos cursos. Representantes da AIMA, ANQEP, DGEstE e IEFP
2023	Decreto-Lei N.º 41/2023	Criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA)	Mudar o paradigma relativo à gestão das migrações, promover uma abordagem global, de perfil transversal Melhorar a qualidade dos serviços públicos na sua relação com as pessoas imigrantes Juntar numa só entidade todas as questões relacionadas com migração, integração e asilo, que vê a promoção de canais de migração regulares e seguros como essenciais Direitos, liberdades e garantias no centro da ação Fusão do SEF com o ACM Aumentar recursos e qualidade dos serviços públicos

2024	Lei N.º 3/2024	Criação da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR) e alteração da lei N.º 93/2017	Criar e definir a composição e competências da CICDR e alterar ao regime jurídico de prevenção, proibição e combate à discriminação por motivos raciais, étnicos, de cor, nacionalidade, ascendência e território de origem
	Lei Orgânica N.º 1/2024	Alteração à Lei da Nacionalidade N.º 37/81 (não regulamentada)	- Estabelece o início da contagem de prazo de residência legal a data de pedido de autorização de residência, desde que deferida
	Decreto-lei N.º 53/2024	Cria o Conselho Nacional para as Migrações e Asilo (CNMA)	Criação de um órgão consultivo que garante a participação e parecer de atores relevantes na área das migrações e asilo para a formulação de políticas e implementação de soluções
	Portaria N.º 218/2024/1 SET	Criação do programa INTEGRAR	Agilizar o processo e criar condições para a contratação de trabalhadores estrangeiros residentes em Portugal
	Conselho de Ministros	Plano de Ação para as Migrações	Gestão das migrações com ênfase na imigração regulada, restrição de fluxos, atração de talento e imigrantes qualificados, reorganização institucional e integração ‘eficaz’

	Resolução do Conselho de Ministros N.º 87/2024	Cria a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA (EMAIMA)	Recuperação de processos em atraso para regularização de pessoas imigrantes em Portugal. Protocolos com a sociedade civil para contratação de mediadores socioculturais para este efeito.
	Protocolo entre a AIMA, a Confederação Turismo de Portugal e Turismo de Portugal	Programa Integrar para o Turismo	Desenvolver programas de formação/emprego para acolhimento, qualificação e integração profissional de migrantes e beneficiários de proteção internacional em Portugal (desenvolvimento de competências, inserção no mercado de trabalho e integração social)
	Ato interno AIMA	Plano Estratégico para a Aprendizagem de Português como Língua Estrangeira (2024-2027)	Reconhecer a importância da língua na integração de pessoas imigrantes Desenvolver uma estratégia colaborativa, abrangente, transversal e articulada para promoção de respostas nesta área Garantir que a aprendizagem da língua está disponível para todas as pessoas imigrantes
2025	Despacho N.º 656/2025, de 15 de Janeiro	Contratação de 287 mediadores interculturais	Promover a integração e inclusão de alunos imigrantes nas escolas e o seu sucesso escolar
	Decreto-Lei N.º 7/2025	Alteração ao processo de equivalências do ensino básico	Facilitação do regime de equivalências do ensino básico, de forma a simplificar o processo de integração em qualquer ano de ensino até ao 9º ano – estabelecimentos de ensino podem fazer o processo autonomamente

	Resolução do Conselho de Ministros N.º 99-A/2025	Prorrogação do prazo da EMAIMA até 31 de dezembro de 2025	Prosseguir com a recuperação de processos de regularização pendentes
--	--	---	--

Fontes: Pires 2003; Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016 e 2020; Oliveira, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022; Leitão, 2024; Pereira et al. *in press*.
 Elaboração da autora

Tabela 6 - Planos de Gestão das Migrações

	I Plano de Integração de Imigrantes (2007-2009)	II Plano de Integração de Imigrantes (2010-2013)	Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)	Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações (2019)
Conteúdo	Plano global, integrado e transversal que sistematiza os objetivos e compromissos sectoriais do Estado PT em matéria de acolhimento e integração Perspetiva sectorial (trabalho, segurança social, habitação, saúde, educação e justiça) e transversal (racismo e	Continuidade do primeiro plano, mas com a fusão de algumas áreas e duas novas áreas de intervenção: diversidade e diálogo intercultural e idosos imigrantes Reforço e consolidação das políticas públicas de integração	Recalibração de respostas: Continuar o trabalho de integração Prioridade nas áreas da cultura e da língua, da educação, e do emprego e qualificação profissional Impulso da ligação efetiva entre Portugal e os seus emigrantes, do empreendedorismo, da	Procura abranger todas as dimensões do fenómeno migratório: promoção de migrações seguras, ordenas e regulares Melhoria dos processos de organização de fluxos e gestão integrada de fronteiras Promoção do acolhimento e integração de imigrantes (reagrupamento,

	discriminação, igualdade de género, cidadania) Sensibilização da opinião pública e consenso social Simplificação, desburocratização e melhoria dos serviços prestados		inovação e internacionalização Política externa englobada (apoio ao regresso de emigrantes) Estratégia de crescimento, emprego e captação de talento Redobrar esforços na inclusão das “segundas e terceiras gerações” de imigrantes (escola, emprego, formação)	educação, língua, acesso a direitos e serviços, participação cívica) Apoio à ligação dos migrantes ao país de origem e projetos de retorno Parcerias para o desenvolvimento de países de origem e trânsito (redução de desigualdades e discriminações)
Elaboração	Trabalho conjunto dos ministérios e sociedade civil	Trabalho conjunto de ministérios e sociedade civil, COCAI, CICDR e Observatório da Imigração	Governo e Conselho para as Migrações	Governo, seguindo as indicações do Pacto Global para as Migrações (ONU)
Monitorização	Rede de Pontos Focais de Acompanhamento, composta por dois representantes de cada ministério, sob coordenação do ACIDI, que deve apresentar	Rede de Pontos Focais de Acompanhamento, composta por dois representantes de cada ministério, sob	Avaliação do processo de execução por um Grupo Técnico, composto por dois representantes de cada ministério, ACM, SEF, e	Comissão interministerial reunida trimestralmente para acompanhar o processo de execução

	relatórios anuais de execução do plano ao COCAI	coordenação do ACIDI, que deve apresentar relatórios anuais de execução do plano ao COCAI	Direção-Geral das Comunidades Portuguesas e dos Assuntos Consulares, com relatórios bienais apresentados ao COCAI	
Destaques	Referências explícitas à responsabilidade do Estado para com a integração e necessidade de participação dos imigrantes nas políticas	Referências explícitas à responsabilidade do Estado para com a integração e necessidade de participação dos imigrantes nas políticas	Engloba a política externa e enfatiza visão de maximização de recursos	Portfólio dedicado a políticas de integração. Coordenação governamental, pelo que facilita a implementação de políticas
Classificação	Foco exclusivo na integração. Estratégia transversal e interministerial. Política universalista (<i>mainstreaming</i>),	Foco exclusivo na integração. Estratégia transversal e interministerial. Projeto de continuidade do plano anterior. Política universalista (<i>mainstreaming</i>)	Foco dividido: emigração e imigração Abordagem transversal, com o envolvimento de vários ministérios, sociedade civil e público nas medidas, mas ignora contribuições de anteriores planos, deixando de fora várias áreas de atuação.	Abordagem transversal, de governança universalista do fenómeno migratório (fluxos e integração) Documento adaptável e centrado no processo Foco em questões de integração, ainda que aborde as questões migratórias de forma global

			Procura uma gestão integrada do fenómeno migratório. Aparentemente <i>mainstreaming</i>	
Governo	PS	PS	PSD	PS
Dimensões	20	17	5 eixos	23 objetivos
Medidas Totais	122	90	106	97

Fontes: Horta & Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016; Oliveira, 2022; Oliveira & Peixoto, 2022; Pereira et al. *in press*; DR 85/2007; DR 74/2010; DR 56/2015; DR 141/2019. Elaboração da autora

Tabela 7- Discursos e medidas no âmbito da migração nos programas governamentais dos XXIV/XXV Governos

Programa	XXIV Governo Constitucional	XXV Governo Constitucional
----------	-----------------------------	----------------------------

Discurso	Panorama geral	Necessidade de equilibrar a abertura do país com mecanismos de controlo e acompanhamento de quem passa as fronteiras –vontade de uma imigração regulada e humanista estabelecimento de normas que respeitem tanto as regras europeias, como o Pacto Global para as Migrações Necessidade de políticas holísticas e colaborativas Ideia de que há desafios, causados por uma legislação ineficaz e falta de articulação entre setores (público, privado, social) Foco no regresso de emigrantes e atração de talentos	Choque demográfico causado pela imigração, e que traz desafios alarmantes e insustentáveis para Portugal em várias dimensões (habitação, saúde, educação) Insistência na narrativa da “ilegalidade” e de uma política “sem controlo e critério” e de “portas escancaradas”, que privilegia a “imigração ilegal”, que corroeu a coesão social, e com “potenciais riscos de segurança” e “intranquilidade” Preponderância da MI (“criada em 2017”) no caos migratório instalado em Portugal Três dimensões da nova política de integração: 1) resolução de pendências; 2) Regulação das entradas, com limitação de várias entradas, maior controlo de segurança, fiscalização em TN e afastamento de quem não cumpre as leis portuguesas; 3) acolhimento e integração com humanismo, cumprindo as “regras vigentes e os valores constitucionais nacionais”.
	Citações	“Regras claras e bem definidas sobre quem está autorizado a residir e permanecer no ‘nosso’ país” (p. 92) “Estabelecimento de normas claras, concretas e ponderadas que respeitam os princípios e objetivos do PGM e as regras comunitárias do espaço Schengen.” (p. 92) “Portugal enfrenta desafios significativos em relação às migrações (...) acarretando problemas sociais complexos, como o desafio na habitação e a persistência de fenómenos xenófobos.” (p. 178)	“Esta enorme vaga de imigração para o nosso País, sem controlo, deveu-se a políticas erradas dos governos anteriores, e fez de Portugal a porta de entrada na Europa para a imigração ilegal.” (p. 62) “Centenas de milhares de processos de concessão e renovação de autorização de residência originados pela figura da manifestação de interesse criada em 2017.” (p. 63) “Essa indignidade de tratamento (...) foi também um assunto de segurança nacional: o Estado não sabia quem estava em Portugal, onde estava, em que condições e com que antecedentes criminais.” “Não se aceita que Portugal volte a ser um País de imigração descontrolada, onde o Estado não saiba quem está, onde está, com que antecedentes criminais e o que faz. Assistimos durante vários anos a uma imigração sem critério ou controlo, que

		“Imigração regulada, com humanismo, digna e construtiva para o desenvolvimento sustentável de Portugal” (p. 178)	desumanizou quem recebíamos e corroeu a coesão social.” (p. 63) “A política de imigração anterior ficou marcada por alterações facilitistas e irresponsáveis à lei da imigração, pela catastrófica extinção do SEF, pela abolição do controlo de fronteiras e das verificações criminais, pelo acumular de mais 1 milhão de processos pendentes, e pelo desmantelamento das políticas de integração.” (p. 63)			
Metas		1. Garantir uma política de imigração regulada, que assegure e promova os direitos fundamentais dos imigrantes; 2. Fixar o talento nacional e atração de imigrantes profissionais qualificados; Garantir um controlo efetivo das fronteiras portuguesas e da fronteira externa da UE.	1. Prosseguir o reforço do controlo efetivo das fronteiras portuguesas e da fronteira externa da UE, por forma a implementar uma imigração regulada; 2. Aprofundar os canais regulados e seguros de imigração, com visto consular prévio, garantindo o cumprimento da legislação; 3. Continuar o combate à imigração ilegal e às redes de criminalidade que exploram e instrumentalizam imigrantes, garantindo, ainda, que quem se encontra em situação ilegal é afastado do território nacional; 4. Reforçar o apoio ao acolhimento e integração de imigrantes, por forma a garantir uma imigração humanista; 5. Garantir procedimentos de asilo e proteção internacional justos, céleres e convergentes com os procedimentos dos EM da UE.			
Medidas	Emigrantes / fixação de talento nacional / atração de talentos estrangeiros	5	Regulação de fluxos e canais de entrada/controlo de fronteiras/imigração ‘regulada’/fiscalização		7	
	Regulação de fluxos/controlo de fronteiras/imigração ‘regulada’	4	Integração e inclusão (e regularização)		7	

	Valorização e reestruturação de instituições ligadas à imigração (inclusive sociedade civil, especificamente associativismo imigrante).	3	Detenção, afastamento e retorno de estrangeiros e combate à imigração ilegal	6
			Reestruturação e capacitação de instituições com competências ligadas à imigração	4
	Integração e inclusão	2	Proteção internacional	3
			Emigrantes / fixação de talento nacional / atração de talentos estrangeiros	3
	Proteção de vítimas de tráfico e de imigração ilegal	1	Novas exigências na concessão e renovação de AR (conhecimento de PT, emissão de atestados, ...)	2
			Revisões à Lei da Nacionalidade	1
	TOTAL	15	TOTAL	33
Classificação geral	Discurso equilibrado e não alarmista, que aponta para os desafios, mas de forma não populista. Medidas de integração sempre associadas a fluxos regulares de imigração		Discurso alarmante, populista (com informações falsas), criminalizador e securitário, que aponta para um caos na questão migratória, para irresponsabilidade dos governos anteriores e para falta de vontade de integração, abusos e o descumprimento das regras por partes dos imigrantes	

Fonte: Elaboração da autora

Tabela 9 - Proposta de Lei N.º 3/XVII/1ª

Artigos	Redação atual	Redação proposta
Artigo 52.º-A (Concessão de Vistos a cidadãos CPLP)	Dispensa o parecer prévio da AIMA e do UCFE (1A) Recusa de visto só possível se houver indicação de proibição de entrada e permanência no SIS (1C)	Dispensa apenas o parecer prévio da AIMA (1A) Não há limitações para recusa de visto (1C revogada)
Artigo 57.º-A (Visto para procura de trabalho)	Sem restrições de concessão, e possibilita que o titular exerça atividade laboral subordinada, até ao fim do visto ou até à concessão de AR (1B); Duração de 120 dias, prorrogável por mais 60, e inclui data de agendamento dentro dos 120 dias (2 e 3);	Concedido apenas ao “titular de competências técnicas especializadas” (a definir em portaria dos membros do Governo responsáveis pela área dos negócios estrangeiros, das migrações, da educação e do trabalho), podendo exercer atividade profissional subordinada ou não, até ao fim do visto ou até à concessão da AR (1A, 1B, 5); Duração de 120 dias, com agendamento dentro desse tempo, não prorrogável (2 e 3);
Artigo 75.º (Autorização de residência temporária)	Cidadãos CPLP com entrada legal em território nacional ou com visto de curta duração podem solicitar uma autorização de residência temporária (2).	Cidadãos CPLP só podem solicitar autorização de residência temporária caso sejam titulares de um visto de residência (2)

Artigo 87.º-A (AR para cidadãos CPLP)	Cidadãos CPLP titulares de visto de curta duração, ou de visto de estada temporária, ou que tenham entrado legalmente em TN podem pedir autorização de residência CPLP (1).	Cidadãos CPLP titulares de visto de residência podem requerer autorização de residência CPLP (1).
Artigo 87.º-B (Tutela Jurisdicional)	INEXISTENTE	Ações judiciais relativas a decisões ou omissões da AIMA revestem a forma de ação administrativa, sendo apenas possível o recurso à intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias quando a atuação ou omissão da AIMA comprometa de modo comprovadamente grave, direto e irreversível, o exercício, em tempo útil, de direitos, liberdades e garantias pessoais. Caso haja processo de intimação, o juiz deve ponderar o número de procedimentos administrativos que correm junto da entidade, de acordo com eventuais pressões anormais de pedidos, os meios humanos, administrativos e financeiros disponíveis, e consequências que possam resultar da intimação, com possibilidade de recurso a providência cautelar (natureza urgente)
Artigo 98.º (Direito ao reagrupamento familiar)	Cidadão com AR válida tem direito a reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do TN (1)	Cidadão com AR válida e que resida legalmente em território nacional tem direito ao reagrupamento familiar com os membros

	É igualmente reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que entraram legalmente no TN (2) O refugiado também tem direito ao RF com os membros da sua família que se encontrem dentro ou fora de TN (3)	da família, menores de idade, que tenham entrado legalmente em território nacional (1) Os titulares de AR ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º A e 121.ºA (docência, altamente qualificada ou cultural, ARI e cartão azul EU), têm direito ao reagrupamento familiar com membros da família que tenham entrado legalmente em TN (2) O cidadão com AR válida e que resida, há pelo menos 2 anos, legalmente em TN, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do TN (3).
Artigo 101.º (Condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar)	O requerente de RF deverá dispor de alojamento e meios de subsistência (exceto refugiados) (1A e 1B)	O requerente deverá dispor de: - Alojamento próprio ou arrendado, considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e de salubridade (1A) - Meios de subsistência correspondentes a recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem correr ao sistema de assistência social, e tendo em conta o número de familiares e a natureza e regularidade do rendimento (1B) Requerentes e familiares devem umprir medidas de integração (aprendizagem da língua portuguesa e dos princípios e valores

		constitucionais portugueses, frequência do ensino obrigatório no caso dos menores) (3)
Artigo 104.º (Apreciação do pedido)	Poderão ser agendadas, se necessário, entrevistas com o requerente e seus familiares, e conduzir outras averiguações que ache necessárias (1)	A AIMA deve organizar o agendamento das entrevistas previstas no N.º 1, bem como o procedimento de apreciação dos pedidos, de modo a assegurar o cumprimento das exigências na presente lei, e de acordo com a sua capacidade administrativa (3).
Artigo 105.º (Prazo)	A AIMA tem um prazo de três meses para notificar a decisão ao requerente (1), podendo ser prorrogado por igual período O pedido terá deferimento tácito caso não seja decidido dentro deste prazo (3);	O pedido deve ser decidido no prazo de nove meses, podendo ser prorrogado por igual período (1) Revogação do deferimento tácito
Artigo 106.º (Indeferimento do pedido)	O indeferimento pode ser impugnado judicialmente perante os tribunais administrativos (7)	As ações judiciais relativas às decisões ou omissões da AIMA são propostas nos tribunais administrativos por intermédio de ações administrativas sob a forma de processo comum (9)

Fonte: Elaboração da autora

Tabela 10 - Proposta de Lei N.º 1/XVII/1ª

Artigos	Redação atual	Redação proposta
Artigo 1.º (Nacionalidade originária)	São portugueses de origem os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano (1F)	São portugueses de origem os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português há pelo menos três anos (1F)
Artigo 3.º (Aquisição por casamento ou união de facto)	O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa (1)	O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, desde que não represente perigo ou ameaça, nem tenha sido condenado com pena de prisão (1)

Artigo 5.º (Aquisição por adoção)	O adotado por nacional português adquire a nacionalidade portuguesa.	O adotado por nacional português adquire nacionalidade portuguesa, mediante declaração (passa a admitir oposição)
Artigo 6.º (Aquisição da nacionalidade por naturalização)		
6.1. (Residência legal)	O Governo Concede a nacionalidade aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) Maiores ou emancipados à face da lei PT; b) Residência legal em TN há pelo menos 5 anos; c) Conhecimento suficiente de língua portuguesa; d) Não terem sido condenados com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei PT; e) Não constituem perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional, nomeadamente por envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada	O Governo Concede a nacionalidade aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) Maiores ou emancipados à face da lei PT; b) Residência legal em TN há pelo menos 7 ou 10 anos, consoante sejam ou não nacionais CPLP; c) Conhecimento suficiente de língua e cultura portuguesa; d) Conhecimento suficiente de direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade PT e a organização política do Estado; e) Declaração solene de adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático; f) Não terem sido condenados com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei PT; g) Não constituem perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional, nomeadamente por envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade

		violenta, especialmente violenta ou altamente organizada
6.2. (Menores nascidos em TN)	O Governo concede a nacionalidade aos menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do pedido, preencham uma das seguintes condições (se maiores de 16 anos, d) e e) do número anterior): a) Um dos progenitores tenha residência, independente do título, nos 5 anos imediatamente anteriores ao pedido; b) Um dos progenitores tenha residência legal em TN; c) O menor aqui tenha frequentado, pelo menos, um ano de educação pré-escolar, ensino básico, secundário ou profissional	O Governo concede a nacionalidade aos menores nascidos em território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do pedido, estejam cumulativamente preenchidos os seguintes requisitos: a) Um dos progenitores resida legalmente em TN há pelo menos cinco anos; b) O menor se encontre inscrito e a frequentar regularmente o ensino obrigatório, quando aplicável; c) Caso tenha completado a idade de imputabilidade penal, o menor cumpra os requisitos das alíneas e) e g) do número anterior.
6.5. (Nascimento e residência em TN)	O Governo concede a nacionalidade aos indivíduos que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) Tenham nascido em TN; b) Sejam filhos de estrangeiro que aqui tivesse residência, independentemente de título, ao tempo do seu nascimento; c) Aqui residam, independentemente do título, há pelo menos cinco anos.	REVOGADO

6.7. (Judeus Sefarditas)	O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses que preencham cumulativamente os seguintes requisitos: a) Demonstrem a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral; b) Tenham residido legalmente em território português pelo período de pelo menos três anos, seguidos ou interpolados.	REVOGADO
6.8. (Ascendentes de cidadãos PTs originários)	O Governo pode conceder a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito estabelecido na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos que sejam ascendentes de cidadãos portugueses originários, aqui tenham residência, independentemente de título, há pelo menos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido e desde que a	O Governo pode conceder a nacionalidade, com dispensa do requisito previsto na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos que sejam descendentes de portugueses originários, em 3.º grau na linha reta. (Retira-se a possibilidade de aquisição de nacionalidade para ascendentes de cidadãos PTs originários)

	ascendência tenha sido estabelecida no momento do nascimento do cidadão português.	
6.9. (Cidadãos que não conservaram cidadania portuguesa por residirem em PT há menos de 5 anos aquando do 25 de abril de 1974 e seus filhos)	“O Governo concede a nacionalidade, por naturalização, com dispensa dos requisitos estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho, por residirem em Portugal há menos de cinco anos em 25 de abril de 1974, desde que, após a perda da nacionalidade portuguesa, não tenham estado ao serviço do respetivo Estado e tenham permanecido e permaneçam em Portugal, independentemente do título, bem como aos seus filhos, nascidos em território nacional, aos quais não tenha sido atribuída a nacionalidade originária.”	Governo pode conceder a nacionalidade, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português. (Retira-se a possibilidade de pedido de nacionalidade para as pessoas que não conservaram cidadania PT na data de 25 de abril de 1974)
Artigo 8.º (Perda da nacionalidade)	Perdem a nacionalidade portuguesa os que, sendo nacionais de outro Estado, declarem que não querem ser portugueses.	Possibilidade de perda de nacionalidade aos cidadãos naturalizados (artigo 6º) que sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição

		da nacionalidade portuguesa, relativos a um dos seguintes crimes (2): a) Contra a vida, integridade física, liberdade pessoal, liberdade e autodeterminação sexual; b) Relativos a infrações terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com atividades terroristas e financiamento do terrorismo; c) De associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas; d) Contra o Estado. Impossibilidade de apresentação de novo pedido de naturalização durante o prazo de 10 anos
Artigo 10.º (Processo)	Artigo 10.º - Oposição possível durante o prazo de um ano aquando do registo de aquisição de nacionalidade	Artigo 10.º - Oposição possível durante o prazo de um ano aquando do registo de aquisição de nacionalidade
Artigo 15.º (Residência)	Artigo 15.º - Residência: 3 – Para efeitos de contagem de prazos de residência, considera-se a soma de todos os períodos de residência legal, seguidos ou interpolados, dos últimos 15 anos; 4 – Para os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi	Artigo 15.º - Residência: 3 – Para efeitos de contagem de prazos de residência, considera-se a soma de todos os períodos de residência legal, seguidos ou interpolados, decorrido num intervalo máximo de 6 (pátridas), 9 (CPLP) ou 12 (outros) anos; 4 – REVOGADO

	requerida a autorização de residência temporária, desde que venha a ser deferida	
--	--	--

Fonte: Elaboração da autora

Tabela 11 - Formulários lançados pela AIMA (2025)

DATA DE LANÇAMENTO	SERVIÇO/FORMULÁRIO	ERROS?		Resposta da AIMA? (Associações)
01.01.25	Serviço para o Regime Transitório (pessoas que não foram contactadas + inscrição no regime transitório)	SIM	Algumas pessoas recebiam logo e-mail; outras nunca chegaram a receber e-mail	NÃO
19.02.25	Formulário para concessão de AR CPLP para cidadãos com visto consular sem agendamento	SIM	Num primeiro momento, só funcionava com vistos de procura de trabalho	SIM (a 30.04. passou a funcionar também para vistos de residência)
19.03.25	Formulário para alteração de dados e 2ª via	NÃO		-
05.05.25	Formulário para concessão de Cartão de Residência Permanente (Arts.º 16.º e 17.º Lei N.º 36/2007)	SIM	Formulário não reconhece o número do CRUE, impossibilitando	SIM (pedido de agendamento via e-mail da AIMA para associações,

			preenchimento para o Art.º 16.º	fundamentando o erro no formulário, funcionava)
02.06.25	Formulário para agendamento c/ visto de residência e procura de trabalho (cidadãos não CPLP)	SIM	Sistema apresenta-se sempre indisponível para alguns cidadãos	NÃO (foram enviados pedidos de ajuda por e-mail à equipa informática da AIMA + e-mail da AIMA para associações, até à data sem resposta)
25.06.25	Formulário para renovação de Autorização de Residência para Investimento (ARI)	NUNCA TENTADO		-
01.07.25	Formulário para prorrogação de Vistos	SIM	Formulário não aceita alguns vistos (por exemplo, procura de trabalho não foi possível agendar nas vezes tentadas)	NÃO (foram enviados pedidos de ajuda por e-mail à equipa informática da AIMA + e-mail da AIMA para associações, até à data sem resposta)
01.07.25	Formulário para prorrogação de Permanência (sem visto)	NUNCA TENTADO		-

11.07.25	Serviço – Portal das Renovações	Sim	Vários	NÃO (Resposta a algumas situações particulares, não resolução do problema em geral)
18.07.25	Formulário para apresentação de erros no Portal das Renovações	SIM	Relatos de formulários sem resposta por parte da AIMA	-
30.07.25	Serviço para Renovação de autorizações de Residência vencidas até 30 de junho de 2025 (pessoas que não foram contactadas)	NÃO (em geral), mas há demora na receção de novo contacto por parte da AIMA (+1 mês) e alguns cidadãos não conseguem realizar o processo (TR já associado a agendamento, apesar de não ser verdade)		-
02.09.25	Formulário para Concessão AR Familiar de Cidadão Europeu (Art.º 15.º)	SIM	Formulário exige inserção de Título de Residência (não existente por se tratar de um primeiro pedido)	NÃO (Resposta remetida é que dever-se-á aguardar pelo correto funcionamento dos formulários)

Fonte: Elaboração da autora