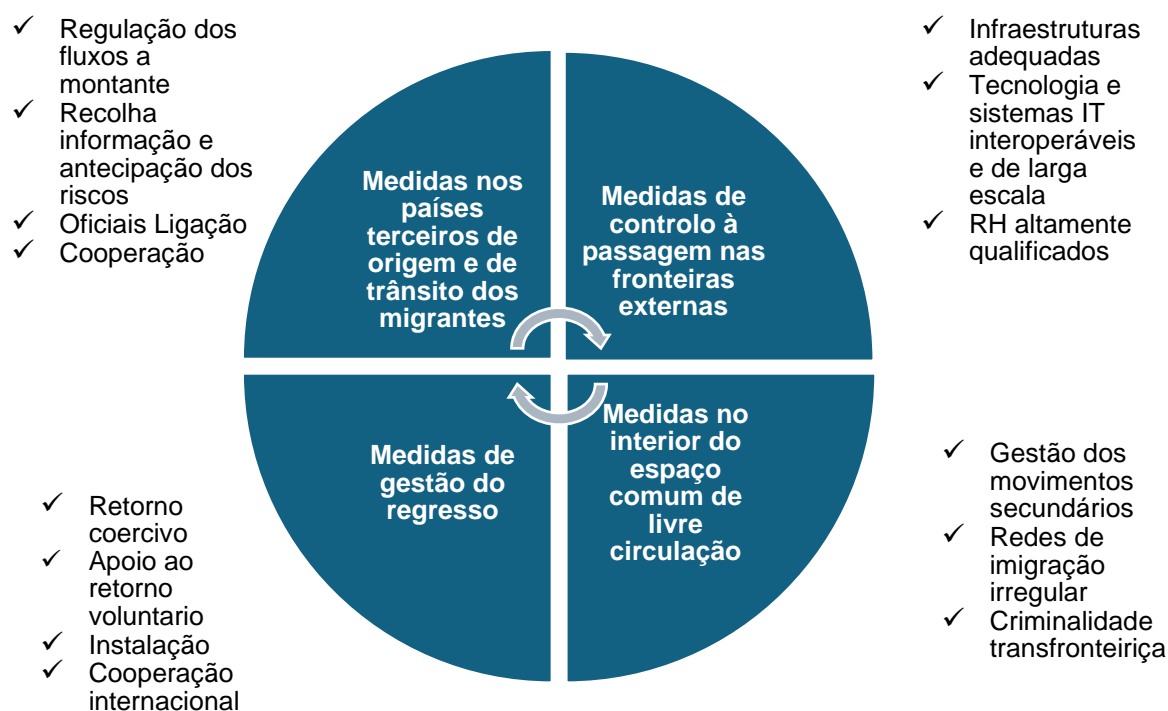


# GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS

## A URGÊNCIA DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL PÓS SEF

1.1. Está hoje cada vez mais claro para todos que a extinção do SEF e a fragmentação das suas competências comprometeu a eficácia e coerência do sistema nacional de gestão integrada de fronteiras, não apenas pela evidente ausência de um plano consistente para a substituição institucional, mas também pela transferência de funções operacionais de grande técnica para entidades com naturezas distintas, historicamente formadas para a manutenção da ordem e segurança públicas, inexperientes e muito pouco preparadas para as exigências e desafios multidimensionais que hoje em dia a gestão do fenómeno migratório suscita.

Começamos por clarificar o alcance do conceito de gestão integrada de fronteira<sup>1</sup> (GIF), expressão que, paradoxalmente chegou a ser invocada para fundamentar o desmembramento do SEF e a reestruturação do modelo de gestão das migrações e, em particular, a transferência, para a PSP e GNR, das competências do SEF em matéria de controlo de fronteira. Desde logo, a gestão integrada de fronteiras vai muito além do controlo na fronteira física, baseando-se no chamado modelo de controlo do acesso a quatro níveis, genericamente representados no esquema que se segue:



Trata-se, pois, de uma gestão de natureza complexa e multidisciplinar, que deve ser acompanhada de um planeamento estratégico, monitorização contínua e constante análise de risco, assim como adaptação

<sup>1</sup> [Regulamento \(UE\) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos \(UE\) n.º 1052/2013 e \(UE\) 2016/1624](#)

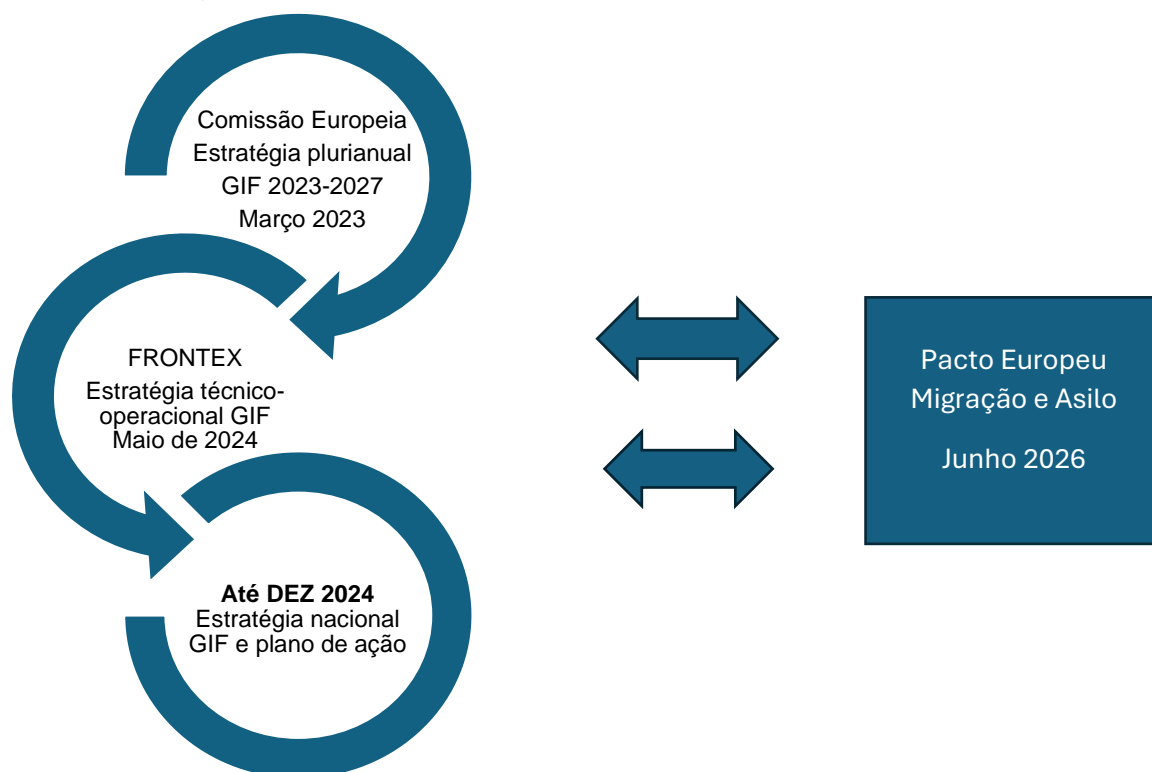
às características e pressão dos fluxos migratórios, num quadro de estreita cooperação institucional, interna e externa.

### 1.2. Dito isto, coloca-se a questão de saber **qual é a estratégia portuguesa de GIF na era pós SEF?**

Enquanto organismo que detinha um conhecimento holístico e experiência na esmagadora maioria das componentes GIF, o SEF teve um papel central na definição da primeira estratégia nacional de gestão integrada, em 2017, bem como na elaboração de versão revista que, em 2020, veio a ser reconhecida pela Comissão Europeia como uma das melhores estratégias nacionais.

Alguns meses antes da efetiva extinção do SEF, em março de 2023, foi divulgada a Comunicação da Comissão Europeia que estabeleceu a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras para o período de 2023 a 2027<sup>2</sup>, seguiu-se a aprovação, pela Agência Europeia de Guardas de Fronteira e Costeira (FRONTEX), da estratégia técnico-operacional da Gestão Integrada de Fronteiras, divulgada em maio de 2024<sup>3</sup>. Seguindo as etapas definidas no ciclo estratégico europeu nesta matéria, os Estados Membros deveriam alinhar as suas estratégias nacionais, no prazo de 6 meses a contar daquela data.

Assim, **Portugal deveria, até dezembro de 2024, ter aprovado uma nova estratégia nacional de GIF, com um plano de ação, adaptada ao novo quadro institucional pós SEF**, passo essencial para fazer face aos riscos acrescidos de falta de coerência, sobreposições e falhas de articulação entre as Entidades que herdaram as competências do SEF.



<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f7b5247b-c296-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f7b5247b-c296-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>3</sup> <https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/to-eibm-2023-2027.pdf>

1.3. Esta lacuna ao nível estratégico – certamente associada às áreas deixadas a descoberto com a extinção do SEF e as dificuldades que têm ocorrido na consolidação do novo modelo institucional – agrava-se no atual contexto de preparação da implementação dos instrumentos jurídicos do **Pacto Europeu sobre Migração e Asilo**<sup>4</sup>, prevista para junho de 2026, ou seja, daqui a menos de 1 ano.

De forma resumida, e no que respeita às medidas de gestão integrada de fronteiras, o Pacto vem introduzir um procedimento de triagem e de registo de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas, prevendo a aplicação de um procedimento de fronteira obrigatório a todos os nacionais de países terceiros que sejam detidos por passagem não autorizada da fronteira externa de um Estado-Membro por via terrestre, marítima ou aérea, ou que tenham apresentado um pedido de proteção internacional nos pontos de passagem de fronteira externa ou em zonas de trânsito e que não preencham as condições de entrada, com instalação em centros criados para o efeito e imediato enquadramento, em caso de decisão negativa, nos procedimentos de regresso.

A constituição de um grupo de trabalho<sup>5</sup> com vista à elaboração e acompanhamento de um plano nacional para a implementação dos regulamentos e diretiva que integram o Pacto sobre Migração e Asilo é obviamente um passo necessário que, todavia, deve ser encarado de modo complementar à GIF. O plano de ação relativo ao Pacto Europeu, substantivamente mais abrangente, não substitui a estratégia nacional de gestão integrada de fronteiras. Pelo contrário, antes intensifica a sua necessidade, na medida em que, para responder às novas exigências é necessário adaptar procedimentos, meios humanos, tecnológicos e infraestruturas operacionais, que deveriam ser geridos de acordo com as orientações e prioridades definidas por uma estratégia nacional (que não existe) e europeia (que existe desde maio 2024) podendo envolver, no limite, o apoio técnico e operacional da Agência Europeia FRONTEX.

1.4. Por outro lado, o governo apresentou em junho de 2024 um plano de ação em matéria de Migrações, prevendo um conjunto de medidas para assegurar maior eficiência na operação de controlo nas fronteiras externas e da gestão do afastamento, o aumento da capacidade de instalação dos estrangeiros não autorizados a entrar/permanecer no território, a criação de uma Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na PSP e a criação de uma equipa multi-forças para a área da fiscalização.

Ou seja, se **ainda não conhecemos um documento estratégico global em matéria de GIF, já vamos com dois planos de ação apresentados em 2024<sup>6</sup> com medidas avulsas na área da gestão integrada de fronteiras**. Mas em nenhum deles se reconhece, como deveria, a necessidade de Portugal adotar uma estratégia nacional global que inclua e interligue as várias dimensões da gestão integrada de fronteiras, designadamente, planeando o desenvolvimento de capacidades para o controlo à passagem de fronteira,

---

<sup>4</sup> O Pacto Europeu para as Migrações e Asilo é composto pelos seguintes Regulamentos e Directiva:

[Regulamento Gestão do Asilo e da Migração](#); [Regulamento Procedimento de Asilo](#);

[Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira](#);

[Regulamento Situações de Crise e de Força Maior](#);

[Regulamento Eurodac](#); [Regulamento Triagem](#);

[Regulamento Condições de Asilo](#);

[Regulamento que institui o Quadro da União de Reinstalação e Admissão por Motivos Humanitários \(Quadro da União\)](#); [Diretiva Condições de Acolhimento](#)

<sup>5</sup> Despacho n.º 11856-A/2024 | DR

<sup>6</sup> [Plano de Ação do Governo para as Migrações, 3 de junho 2024](#) e Plano Nacional de Implementação do Pacto Europeu sobre Migrações e Asilo, 12 de Dezembro 2024

mas também para a área da vigilância e outras medidas pré fronteira, na análise de risco, na cooperação e presença nas operações do corpo europeu de guardas de fronteira e costeira, no planeamento de contingência para dar resposta a situações inesperadas ou no funcionamento regular de um mecanismo de controlo de qualidade, tudo isto sob a **coordenação/monitorização/acompanhamento de uma só estrutura nacional** (governance) centralizada bem definida.

1.5. Analisadas as competências e atribuições da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras recentemente criada na PSP ([Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho](#)) , parece-nos evidente o potencial para sobreposição de funções, seja com a Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE) do Sistema de Segurança Interna para as questões de âmbito mais estratégico, seja com a GNR, para as questões operacionais relacionadas com as competências partilhadas em matéria de fiscalização. O plano de ação do governo de junho de 2024 prevê ainda a criação de uma equipa multi-forças de fiscalização, sendo omissa em relação à sua estrutura de comando, gestão de recursos e planeamento operacional.

Não deixa, contudo, de ser um passo positivo a atenção dada à política de retorno, componente da estratégia de gestão europeia integrada de fronteiras que, desde a extinção do SEF, foi deixada à deriva. Independentemente das políticas de admissão mais ou menos abertas, é crucial que o Estado mantenha capacidades para afastar aqueles que não estão autorizados a permanecer, ou adotando soluções de apoio ao retorno voluntário, garantindo assim uma gestão equilibrada das migrações e, conseqüentemente, da segurança interna.

Lamentavelmente, os decisores políticos não optaram por essa abordagem quando extinguiram o SEF, mantendo o retorno sob a alçada da entidade administrativa responsável pela vertente documental, em claro desalinhamento com os objetivos traçados para a gestão integrada de fronteiras, com inúmeros, e quiçá propositados, entraves na sua implementação. Esta decisão atrasou o país em pelo menos três anos, pois só recentemente foi criada na PSP uma unidade para gerir o afastamento coercivo e voluntário em Portugal, aproximando-se daquelas que eram as competências do SEF nesta matéria.

Por outro lado, além das questões estratégicas, a divisão de competências em áreas centrais da gestão integrada de fronteiras reforça **a importância de uma forte coordenação operacional entre os vários organismos nacionais**, assim como o regular intercâmbio de informações sensíveis, em muitos casos em tempo real, sem o qual dificilmente se alcançarão níveis de eficácia adequados, capazes de garantir a segurança interna e do espaço comum Schengen.

1.6. Face ao descrito, a bem da segurança interna e de uma ação eficaz de Portugal que permita a manutenção da credibilidade e confiança dos nossos parceiros europeus no controlo da fronteira externa comum, o mínimo que podemos exigir é **uma revisão da estratégia nacional de gestão integrada de fronteiras, atualizada no quadro de competências nacionais e alinhada com as guidelines europeias** , que defina as prioridades nacionais para cada um dos eixos que a estratégia europeia estipula, sem prejuízo da necessária interligação com os demais documentos estratégicos em matéria de gestão das migrações e asilo, entre eles o Pacto sobre Migrações e Asilo.