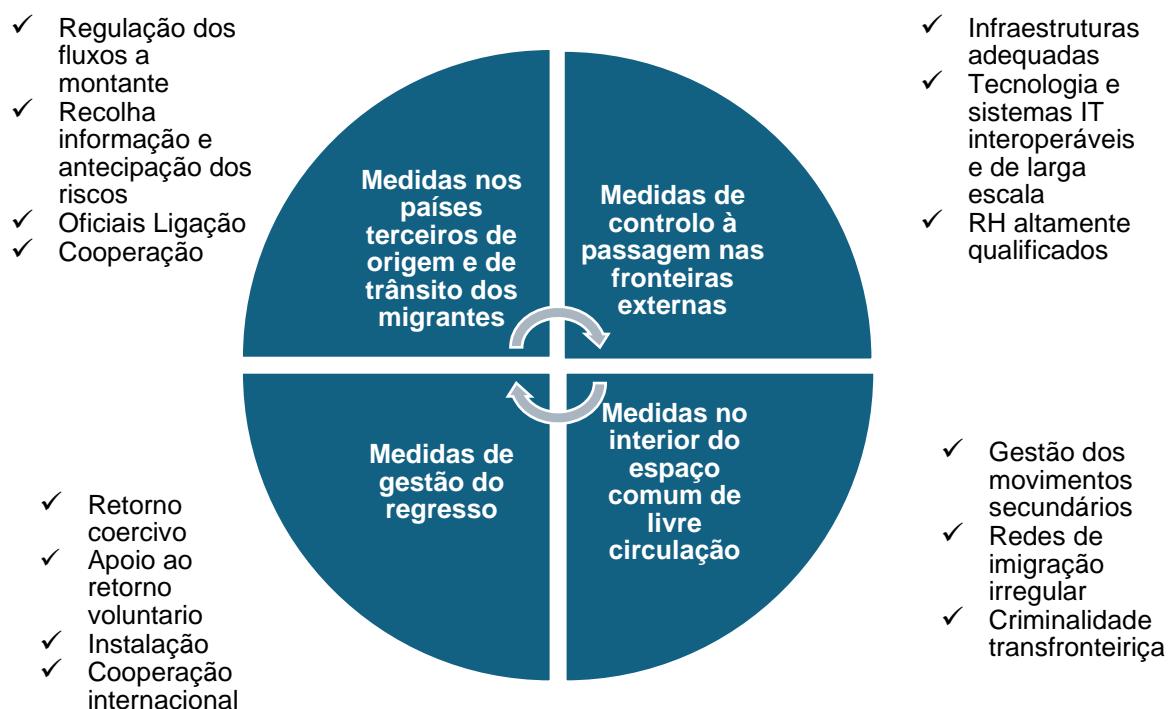


GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS

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 tecnicidade 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.

Comecemos por clarificar o alcance do conceito de gestão integrada de fronteira¹ (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

¹ [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](#)

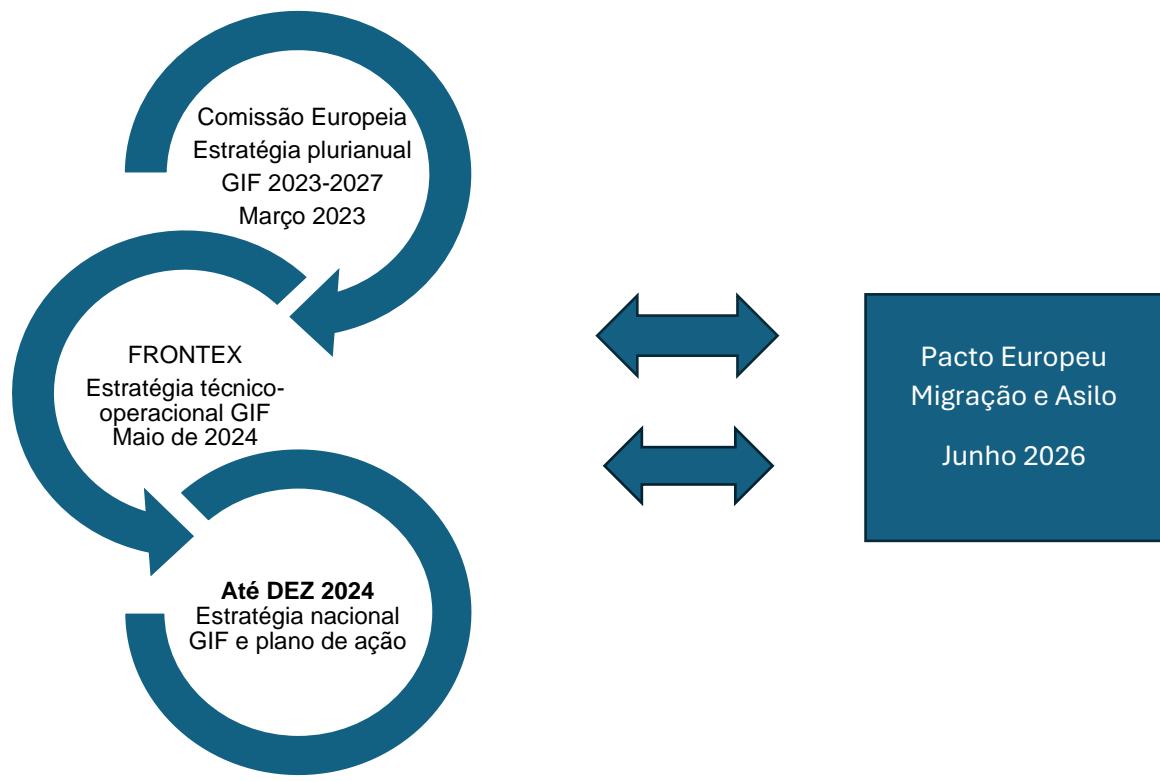
às características e pressão dos fluxos migratórios, num quadro de estreita cooperação institucional, interna e externa.

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 2027², 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 2024³. Segundo 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.



² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f7b5247b-c296-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

³ <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**⁴, 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 trabalho⁵ 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, substancialmente 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 2024⁶ 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,

⁴ 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

⁵ Despacho n.º 11856-A/2024 | DR

⁶ 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, consequentemente, 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.