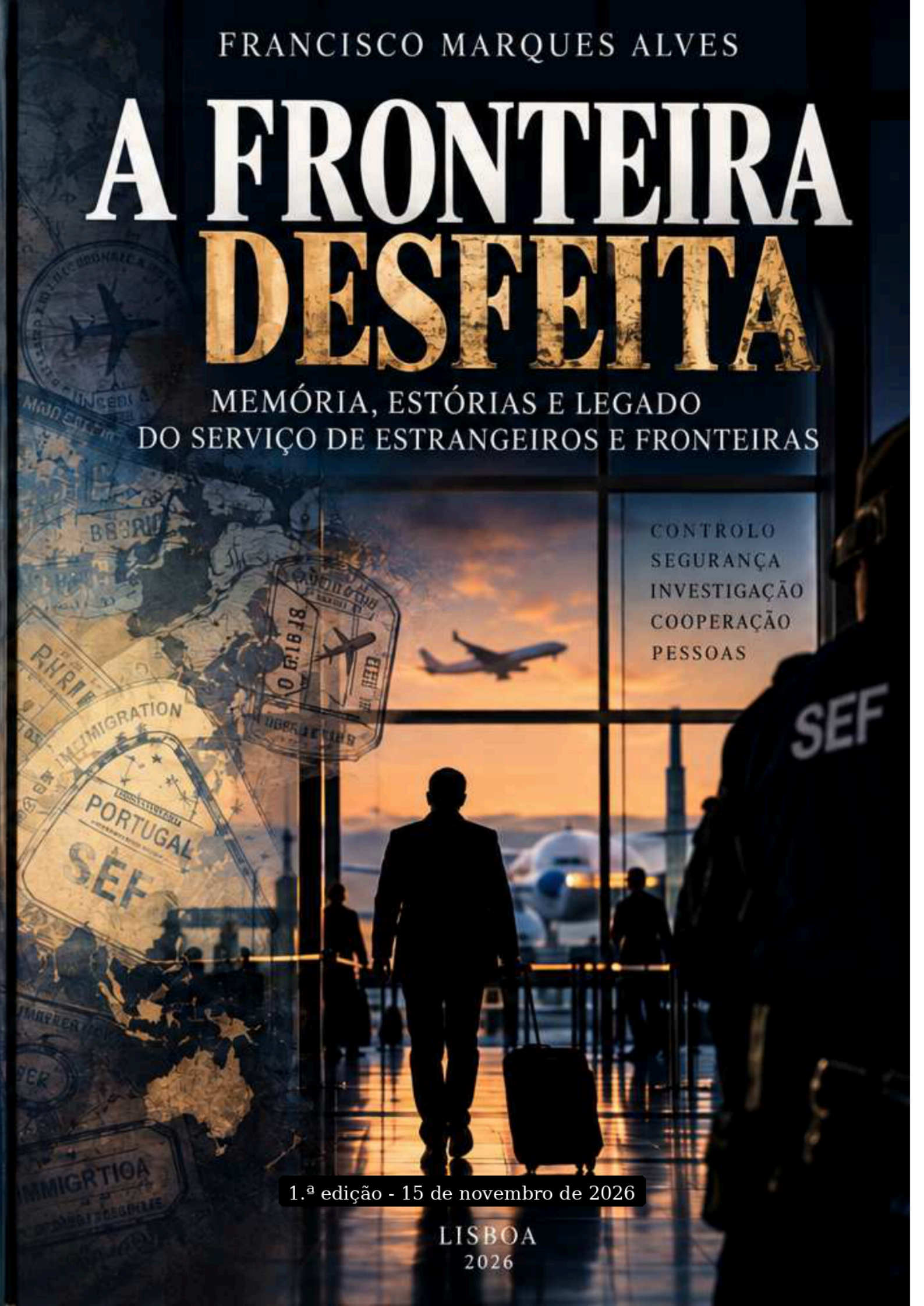
FRANCISCO MARQUES ALVES

A FRONTEIRA DESFEITA

MEMÓRIA, ESTÓRIAS E LEGADO DO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS



1.ª edição - 15 de novembro de 2026

LISBOA
2026

Direitos de autor e transcrição de excertos

Direitos reservados

© 2026 Francisco Marques Alves. Todos os direitos reservados.

Esta obra, incluindo o texto, a seleção e organização dos materiais e a composição editorial própria desta edição, encontra-se protegida nos termos aplicáveis. Sem prejuízo das utilizações permitidas por lei, nenhuma parte substancial da obra pode ser reproduzida, transcrita, adaptada, traduzida, distribuída, comunicada publicamente, armazenada ou explorada comercialmente, por qualquer meio, sem autorização prévia e escrita do autor.

É permitida a citação ou transcrição de excertos breves para fins de crítica, recensão, estudo, ensino, investigação, informação ou debate público, quando legalmente admissível, desde que seja preservado o sentido do texto e indicada de forma clara a fonte: Francisco Marques Alves, A Fronteira Desfeita — Memória, estórias e legado do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, edição de 2026, com indicação da página ou do capítulo.

A reprodução extensa ou sistemática, a inclusão de partes materialmente relevantes em antologias, a adaptação, a tradução, a edição digital autónoma, a republicação em sítios, plataformas ou bases de dados, ou qualquer outra utilização não abrangida por uma autorização legal, depende de consentimento prévio e escrito do autor. As fontes, documentos públicos, fotografias, legislação, decisões judiciais e demais materiais de terceiros conservam o regime jurídico e os direitos que lhes sejam próprios.

Prova editorial revista: Lisboa, novembro de 2026.

Nota legal prévia

Natureza, responsabilidade e limites da obra

A Fronteira Desfeita é uma obra pessoal, histórica e memorialística, com análise crítica. Não representa a posição da Polícia Judiciária, do extinto SEF, do Governo, de forças ou serviços de segurança, associações, sindicatos ou partidos. As interpretações são da responsabilidade do autor.

A experiência profissional do autor permite identificar contextos e formular perguntas, mas não certifica factos não públicos. O relato procura apoiar-se em fontes legitimamente utilizáveis e não divulga informação protegida por segredo de justiça, segredo profissional, reserva operacional, classificação de segurança ou dever de confidencialidade.

A referência a pessoas, investigações e processos limita-se ao necessário para compreender os acontecimentos. Suspeitas e acusações não equivalem a culpa provada; os arquivamentos, absolvições e decisões de recurso conhecidos são igualmente relevantes. As opções políticas e administrativas são discutidas criticamente, sem atribuir intenções não demonstradas.

Os testemunhos respeitam o âmbito das autorizações concedidas; as versões anónimas não devem permitir identificar os autores. Procurou-se distinguir facto documentado, memória e opinião, embora nova documentação possa corrigir inexatidões. A seleção das fontes, a interpretação e a redação final pertencem ao autor.

Nota sobre a utilização de Inteligência Artificial

Instrumentos de trabalho e responsabilidade autoral

Na preparação desta obra, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial para organização de materiais, comparação de textos e apoio à revisão linguística e editorial.

A definição dos temas, as escolhas de fontes, a avaliação das afirmações e a orientação narrativa couberam ao autor. O uso dessas ferramentas não substitui a verificação documental nem transfere a responsabilidade pelo conteúdo.

A experiência profissional, os testemunhos e os documentos foram trabalhados sob responsabilidade de Francisco Marques Alves. Uma ferramenta de apoio não é fonte primária, testemunha nem autoridade histórica: as afirmações da obra devem poder ser avaliadas a partir das fontes indicadas.

Nota do autor

Legitimidade, reserva e método

O autor pertenceu à carreira de investigação e fiscalização do SEF e encontra-se, à data desta edição, em situação estatutária de disponibilidade. Declara essa ligação para que o leitor possa avaliar a posição de quem escreve, sem a tomar como prova ou autenticação institucional.

A experiência direta ajuda a reconhecer episódios, pessoas e práticas, mas não dispensa a prova. Onde existem documentos públicos ou decisões judiciais, é neles que deve assentar a afirmação factual; a memória pessoal é identificada como tal.

A obra é independente. Não vincula a Polícia Judiciária, os antigos trabalhadores do SEF, organismos públicos, organizações profissionais ou entidades políticas.

Procura reconstruir a evolução e a extinção do SEF sem apologia corporativa nem condenação indiscriminada: reconhece especialização e serviço público, mas também atrasos, erros, decisões discutíveis e acontecimentos graves.

Durante décadas, o SEF protegeu fronteiras, desenvolveu competências técnicas e acumulou conhecimento. Teve igualmente pendências, decisões contestadas e falhas que exigem escrutínio. A sua extinção foi uma decisão política. A história começa pelo exame destas realidades, e não pela atribuição de intenções que a documentação não demonstra.

O texto distingue factos sustentados por documentos, testemunhos autorizados, recordações pessoais e interpretação. Quando a prova é insuficiente, a afirmação é qualificada ou excluída. As declarações de participantes não são tomadas, sem corroboração, como demonstração de factos controversos.

Não são utilizados dados pessoais desnecessários, métodos operacionais reservados ou conteúdos conhecidos pelo autor exclusivamente em razão das suas funções e protegidos por dever legal de confidencialidade.

Enquadramento profissional. Na situação de disponibilidade, o autor mantém-se vinculado aos deveres e incompatibilidades legalmente aplicáveis à carreira de investigação criminal. O Estatuto Profissional do Pessoal da Polícia Judiciária prevê, no regime de acumulação de funções, uma ressalva expressa dos direitos de propriedade intelectual, sem que essa ressalva afaste o dever de segredo profissional. A presente obra é preparada segundo essa dupla exigência: exercício de autoria intelectual e cumprimento integral dos deveres funcionais. A referência a este enquadramento tem finalidade de transparência editorial e não constitui posição, validação ou autorização da Polícia Judiciária. Cf. Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro, na redação consolidada em vigor, designadamente artigos 8.º, 29.º e 83.º.

A posição profissional do autor não autoriza a confirmação pública de informação reservada. Quando uma memória aponta para matéria que não pode ser documentada ou divulgada legitimamente, a narrativa limita-se a fontes publicáveis.

Abertura da obra

A fronteira desfeita

Há serviços do Estado que desaparecem quase sem ruído: mudam de nome, perdem funções, são integrados noutros organismos. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não teve esse destino discreto. A sua extinção foi precedida por dificuldades persistentes de atendimento, controvérsia política e escrutínio público. A morte de Ihor Homeniuk, em março de 2020, quando estava sob custódia do Estado português, tornou incontornável o exame da violência cometida e das responsabilidades apuradas em tribunal. Mas quase quatro décadas de história não cabem num único episódio, por mais grave que seja.

O SEF ocupou uma fronteira particularmente difícil do Estado: entre o documento e a identidade, o controlo e a proteção, a entrada e a permanência, a segurança e os direitos. Este livro percorre as leis que moldaram o Serviço, as decisões que transformaram as suas competências e os sistemas que o apoiaram. Ao mesmo tempo, procura compreender o trabalho quotidiano de quem aplicou essas regras e de quem delas dependeu.

A história institucional ganha sentido quando se encontra com a experiência humana: o inspetor que decide numa fronteira, o funcionário que tenta resolver uma pendência, o estrangeiro que aguarda um título, o investigador que reconstrói uma rede de exploração. Os testemunhos aqui utilizados não substituem os documentos. Ajudam a perceber o que os documentos, por si, não conseguem descrever.

Este livro não pretende absolver uma instituição nem condená-la em bloco. Interessa-lhe compreender o que funcionou, o que falhou e porquê. Portugal extinguiu o SEF, distribuiu competências por várias entidades e criou a AIMA. A atividade pública relativa a estrangeiros e fronteiras, contudo, não terminou. Mudou de organização. A pergunta que orienta esta

investigação é concreta: que problemas a reforma resolveu, quais persistiram e que dificuldades nasceram da nova organização?

Nota metodológica

Como se recolhe uma memória que ainda está viva

Contar a história do SEF exige mais do que alinhar diplomas ou recordar episódios. Uma instituição que decidiu entradas, recusas, residências, procedimentos de asilo e investigações criminais não pode ser retratada apenas pela memória dos seus profissionais, pelas versões oficiais ou pelos acontecimentos mais mediáticos. A experiência vivida fornece pistas e contexto; as afirmações factuais exigem documentação verificável. Na ausência dela, a limitação deve ser assumida. Esta distinção é necessária tanto para reconhecer o serviço prestado como para examinar falhas que afetaram pessoas concretas.

O método seguido distingue quatro planos. Facto documentado é uma afirmação sustentada por legislação, decisão judicial, relatório, documento institucional ou outra fonte identificada e passível de conferência. Testemunho é o relato de quem participou num acontecimento ou o observou, com os limites próprios da memória. Memória pessoal ajuda a formular perguntas, mas não autoriza a divulgar informação reservada. Interpretação crítica exprime uma conclusão do autor e deve poder ser distinguida dos factos em que assenta. Esta obra não utiliza informação protegida por segredo de justiça, dever de confidencialidade ou reserva operacional, nem dados pessoais desnecessários.

O contraditório é uma regra de escrita, não um adorno. A referência a uma pessoa exige a descrição precisa dos factos; uma acusação não equivale a condenação e uma hipótese sobre intenções não pode ser apresentada como certeza. Foram recolhidos contributos de antigos profissionais e dirigentes

que exerceram funções em períodos diferentes. Não são uma amostra estatisticamente representativa. A sua publicação respeita o âmbito de autorização individual: há autores identificados, depoimentos anonimizados e documentos que não podem ser publicados nem atribuídos.

Os relatos autorizados integram a narrativa quando acrescentam informação pertinente e a sua utilização respeita o consentimento concedido. Os testemunhos anónimos não são acompanhados de elementos que permitam identificar a sua origem. Os materiais sob reserva não são transcritos ou parafraseados; os documentos destinados apenas a enquadramento orientam a pesquisa, sem constituírem fontes publicáveis. A experiência narrada por um depoente pode ser valiosa sem constituir, isoladamente, prova da verdade de todas as suas apreciações.

A palavra «estória» designa aqui a dimensão vivida da história: as pessoas, as equipas, os postos de fronteira, as entrevistas, as salas de atendimento, as decisões difíceis e o conhecimento que se transmite entre gerações. Sem essa dimensão, a instituição seria apenas um conjunto de diplomas; sem prova documental, a memória arriscar-se-ia a converter-se numa versão incontestada do passado.

TESTEMUNHOS IDENTIFICADOS: ÂMBITO E LIMITES

Os testemunhos de Daniel Viegas Sanches, José Alberto Mendes Lopes, Fernando de Oliveira Cipriano, Alfredo de Paiva Henriques e Marina Nogueira Portugal são utilizados com identificação nominal autorizada. Permitem reconstituir rotinas, decisões e experiências, mas permanecem fontes memorialísticas, não certificações institucionais.

No caso de Mendes Lopes, é respeitada a categoria de inspetor de 1.ª classe que o próprio declarou ter detido. Os dados pessoais de contacto dos participantes não integram a edição. Cada depoimento é confrontado,

sempre que possível, com legislação, documentação administrativa e outras fontes independentes.

A memória oral no contexto da história

A história institucional ganha densidade quando os documentos são lidos à luz das experiências de quem executou as decisões. Os depoimentos recolhidos para esta obra pertencem a gerações e áreas funcionais diferentes. Nem todos têm o mesmo alcance: uns esclarecem a formação da carreira, outros a investigação criminal, o atendimento, a cooperação internacional ou o trabalho de direção.

O critério editorial é privilegiar o contributo de cada testemunho para o tema em discussão, sem converter percursos individuais em capítulos biográficos. Uma recordação ajuda a compreender uma prática; a sua confirmação histórica, quando necessária, exige legislação, documentação e outras fontes independentes. O valor destes relatos cresce precisamente quando se preservam as diferenças entre experiência, interpretação e facto demonstrável.

PARTE I

A FUNÇÃO ESTRANGEIROS ANTES DO SEF

CAPÍTULO I

1974: da extinção da DGS à Direção de Serviços de Estrangeiros

A história democrática da função estrangeiros não começou com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. A reorganização democrática dessas funções começou em 25 de abril de 1974. A queda do regime político tornou imediatamente insustentável a manutenção da Direção-Geral de Segurança, organismo que concentrava funções de polícia política e que, entre outras matérias, tinha responsabilidades na área dos estrangeiros e das fronteiras. O Decreto-Lei n.º 171/74, aprovado pela Junta de Salvação Nacional naquele mesmo dia, extinguiu a DGS e distribuiu provisoriamente algumas das suas atribuições. À Polícia Judiciária passou a caber a investigação das infrações relativas ao regime de passagem das fronteiras e à entrada e permanência de estrangeiros; à Guarda Fiscal foi atribuída, expressamente «enquanto não for criado serviço próprio», a vigilância e fiscalização das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. A fórmula legal é reveladora: no momento em que extinguia a estrutura anterior, o novo poder reconhecia já que a matéria exigiria uma solução institucional própria.

A transição não podia ser apenas política. Tinha de ser administrativa. Os estrangeiros residentes continuavam a precisar de documentos; passageiros chegavam aos aeroportos e portos; vistos, autorizações, entradas, saídas e situações irregulares exigiam decisões. A revolução podia extinguir uma polícia política numa noite; não podia suspender as funções permanentes do Estado. Durante algumas semanas, a resposta foi necessariamente fragmentada e de emergência, procurando separar aquilo que era incompatível com a democracia daquilo que qualquer Estado, democrático ou

não, tem de assegurar: conhecer e regular a presença de cidadãos estrangeiros e controlar a passagem das suas fronteiras.

A reorganização de 22 de maio de 1974 assentou em dois diplomas complementares: o Decreto-Lei n.º 214/74 retirou à Polícia Judiciária as atribuições previstas na alínea b) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 171/74 e transferiu-as para o Comando-Geral da PSP; o Decreto-Lei n.º 215/74 especificou as funções distribuídas entre a PSP, a Guarda Fiscal e outras autoridades. Nesse quadro, a PSP passou a vigiar e fiscalizar a entrada, permanência e atividade de estrangeiros no território, a dar parecer aos consulados sobre pedidos de visto, a conceder autorizações de residência, a prestar informação para autorizações de trabalho, a fiscalizar entidades patronais e alojamentos, a instruir procedimentos relativos a atividades de estrangeiros e a produzir informação estatística. A Guarda Fiscal manteve, por seu turno, o controlo físico das fronteiras, do embarque e desembarque de passageiros nos portos e aeroportos e a prevenção da passagem de pessoas indocumentadas ou não admissíveis.

Nascia assim uma dualidade que acompanharia a administração portuguesa durante vários anos. Uma entidade tratava sobretudo o estrangeiro já presente no território e a dimensão documental e administrativa da sua situação; outra assegurava a fronteira física. A distinção tinha uma justificação imediata. A Guarda Fiscal já estava instalada nos postos e possuía organização territorial para manter o controlo sem interrupção. A PSP, por sua vez, podia absorver rapidamente a gestão corrente das matérias de estrangeiros. Era, porém, uma solução de continuidade administrativa, não ainda o desenho estável de uma política migratória. Foi o volume e a especificidade do trabalho que obrigaram a dar um passo seguinte.

Em 22 de novembro de 1974, o Decreto-Lei n.º 651/74 criou no Comando-Geral da PSP, na dependência direta do comandante-geral, a Direção de

Serviços de Estrangeiros. A DSE recebeu as atribuições que tinham sido confiadas à PSP em maio e passou a dispor de uma organização própria. O diploma criou lugares policiais, administrativos e auxiliares especificamente destinados à nova estrutura e previu até o reforço da rede de transmissões da PSP para responder ao controlo de estrangeiros em todo o país. Não era ainda autonomia institucional, mas já era especialização.

A configuração da DSE refletia bem o tempo de transição em que nasceu. O diretor seria, em comissão, um oficial superior do Exército, do ativo ou da reserva, e a estrutura permanecia dentro da PSP. A solução pode parecer estranha quando observada com os padrões administrativos de décadas posteriores, mas Portugal encontrava-se em 1974 a reconstruir instituições enquanto reorganizava simultaneamente segurança, administração e poder político. O mais importante é perceber que, apenas sete meses depois do 25 de Abril, a função estrangeiros voltara a adquirir identidade orgânica própria. Essa identidade não significava o regresso disfarçado da estrutura anterior. Pelo contrário.

A nova administração tinha de se inserir progressivamente num quadro jurídico que acabaria por ser definido pela Constituição de 1976 e pelos princípios do Estado de direito democrático. A presença de cidadãos estrangeiros já não podia ser tratada através da lógica de uma polícia política. O controlo administrativo e fronteiriço continuava a existir, mas teria de conviver com legalidade, garantias procedimentais, controlo judicial, direito de asilo e compromissos internacionais.

É por isso inadequado contar a origem do SEF como se houvesse uma linha institucional direta entre a polícia política do Estado Novo e o serviço que viria a ser criado em democracia. Existiram competências materiais que o Estado não podia abandonar e existiu património administrativo que teve de ser recebido e reorganizado. Mas a arquitetura política, jurídica e funcional foi sendo reconstruída. O que sobreviveu foi a necessidade estatal de

administrar estrangeiros e fronteiras; a legitimidade e os limites dessa função tiveram de ser redefinidos. A DSE de 1974 representa, assim, o primeiro verdadeiro marco da genealogia democrática do futuro SEF. Não era uma polícia de fronteiras autónoma. Não dispunha de carreira própria de investigação e fiscalização. Não controlava diretamente os postos de fronteira, que continuavam sob responsabilidade da Guarda Fiscal. E permanecia organicamente inserida na PSP. Ainda assim, pela primeira vez depois da revolução, a matéria dos estrangeiros deixava de estar dispersa por uma solução puramente transitória e ganhava uma direção especializada.

A reorganização iniciada em 1974 prosseguiu em etapas. Em 1976, a Direção de Serviços de Estrangeiros passou a Serviço de Estrangeiros; em 1986, a designação incorporou as fronteiras. Só no início da década de 1990 a construção jurídica se traduziu numa carreira operacional preparada para exercer diretamente o controlo fronteiriço.

Fonte legal para a sequência inicial: Decretos-Leis n.os 171/74, 214/74, 215/74 e 651/74, de 1974 (Diário da República).

CAPÍTULO II

1976: o Serviço de Estrangeiros e a primeira autonomia

Em 23 de junho de 1976, já depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa, a função estrangeiros deu um novo passo no processo de autonomização iniciado dois anos antes. O Decreto-Lei n.º 494-A/76 reestruturou a Direção de Serviços de Estrangeiros, que passou a designar-se Serviço de Estrangeiros (SE). A mudança de nome acompanhava uma alteração institucional muito mais importante: o novo Serviço passava a gozar de autonomia administrativa e ficava na dependência direta do Ministro da Administração Interna, deixando de ser uma direção integrada no Comando-Geral da PSP. A lei de 1976 estabeleceu três atribuições gerais que antecipavam já a lógica do futuro SEF.

Ao Serviço caberia assegurar a vigilância e fiscalização da entrada, permanência e atividade dos estrangeiros em todo o território; centralizar, coordenar e difundir notícias e informações relativas a estrangeiros, tanto no plano interno como externo; e assegurar a preparação técnica dos quadros necessários às diferentes missões. A administração documental, a fiscalização, a informação e a formação apareciam, portanto, como partes de uma mesma função estatal.

A própria estrutura orgânica era mais ambiciosa do que a designação aparentemente modesta de «Serviço de Estrangeiros» poderia sugerir. O diploma previa um Gabinete de Estrangeiros, um Gabinete de Informação, gabinetes regionais, serviços administrativos, um Departamento de Formação e um Conselho Administrativo. Dentro do Gabinete de Estrangeiros encontravam-se uma Secção de Estrangeiros e uma Secção de Fiscalização. A lei atribuía ao Serviço tarefas relacionadas com entradas e saídas,

autorizações de residência, vistos, autorizações de trabalho, estatísticas, fiscalização de entidades patronais e alojamentos e procedimentos associados à atividade dos estrangeiros. Há uma passagem particularmente significativa neste diploma.

O artigo 30.º estabelecia que nenhuma das suas disposições poderia ser interpretada ou aplicada de forma a diminuir as garantias e direitos reconhecidos aos cidadãos estrangeiros pelas convenções e tratados internacionais ratificados por Portugal ou pelas leis internas relativas ao asilo, à extradição e ao estatuto de refugiado. Numa administração ainda muito próxima da rutura de 1974, esta cláusula merece ser sublinhada. O controlo de estrangeiros continuava a ser uma função de segurança e soberania, mas o legislador fazia questão de o inscrever expressamente dentro de um quadro de garantias.

A autonomia jurídica do SE, contudo, não correspondeu imediatamente a autonomia operacional plena. O diploma determinava que o pessoal da PSP que estava afeto à antiga DSE continuaria a prestar serviço no novo organismo. E, sobretudo, o artigo 34.º mantinha as atribuições da Guarda Fiscal em matéria de fronteiras. Esta era a contradição estrutural que marcaria a década seguinte: ao Serviço de Estrangeiros cabiam legalmente funções relativas ao controlo da entrada e da presença de estrangeiros, mas o controlo físico das pessoas nos postos de fronteira continuava a ser assegurado por outra força. A solução não resultava apenas de indecisão legislativa. Resultava também de capacidade.

Criar formalmente um organismo é muito mais simples do que dotá-lo de pessoal próprio, formação, instalações, sistemas, hierarquia e presença territorial. A Guarda Fiscal já possuía homens nos aeroportos, portos e fronteiras terrestres. O SE, pelo contrário, estava ainda a construir-se. Durante anos, a distância entre aquilo que a lei lhe atribuía e aquilo que

conseguia executar diretamente seria uma das características mais marcantes do modelo.

Na primeira metade da década de 1980 houve sinais de consolidação. Os cargos de diretor e subdiretor do Serviço foram equiparados, respetivamente, aos de diretor-geral e subdiretor-geral. A estrutura administrativa ganhou maior estabilidade e a matéria migratória começou a adquirir peso crescente num Portugal que já preparava a adesão às Comunidades Europeias. Mas a fragilidade de origem manteve-se: uma parte importante dos recursos humanos provinha de outras forças ou serviços e não existia ainda um corpo profissional próprio que garantisse especialização e continuidade. O problema viria a ser descrito de forma invulgarmente frontal pelo próprio legislador em 1986.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 440/86, o Serviço de Estrangeiros criado dez anos antes seria caracterizado como uma realidade institucional «incaracterística», quase uma anomalia, precisamente porque a autonomia formal não fora acompanhada de autonomia efetiva de meios humanos e porque a delimitação das competências com a Guarda Fiscal nunca se concretizara plenamente. A apreciação era severa, mas útil para compreender o que estava em causa: o Estado reconhecia que a solução de 1976 tinha sido uma etapa, não um ponto de chegada.

Ainda assim, seria injusto tratar essa década apenas como um período de indefinição. Foi no SE que se sedimentaram funções que mais tarde seriam centrais no SEF: residência, vistos, informação, fiscalização, relações com serviços estrangeiros, asilo, produção estatística e formação. A instituição ainda não tinha a configuração policial e operacional que adquiriria depois, mas já concentrava conhecimento que não existia noutra estrutura da Administração com a mesma abrangência. Foi também neste período que se tornou evidente que a matéria dos estrangeiros não podia ser reduzida nem a uma função administrativa de emissão de documentos nem a uma mera

tarefa de controlo policial. A mesma pessoa podia surgir perante o Estado como requerente de residência, trabalhador, estudante, refugiado, cidadão sujeito a fiscalização ou destinatário de uma decisão de afastamento. A resposta exigia informação, procedimento, decisão jurídica e, em determinados casos, atuação coerciva. A futura natureza híbrida do SEF começava a desenhar-se antes de o nome existir.

O Serviço de Estrangeiros de 1976 consolidou uma administração especializada, mas não dispunha ainda dos meios nem da carreira operacional necessários para assumir plenamente o controlo das fronteiras. A autonomia formal antecipou, portanto, uma capacidade que o Estado só viria a construir nos anos seguintes.

CAPÍTULO III

1986: nasce juridicamente o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O ano de 1986 foi decisivo para a reorganização portuguesa em matéria de estrangeiros. Portugal aderiu às Comunidades Europeias em 1 de janeiro e, em 31 de dezembro, foi publicado o Decreto-Lei n.º 440/86, que reestruturou o Serviço de Estrangeiros e consagrou a designação Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. O diploma entrou em vigor em 1 de janeiro de 1987. A coincidência cronológica não prova uma relação causal, mas coloca a reforma no contexto das novas exigências europeias de circulação e segurança. O preâmbulo do diploma é essencial para compreender as insuficiências que o legislador procurou corrigir.

O Governo reconhecia que o Serviço de Estrangeiros existente desde 1976 não conseguira alcançar a profissionalização, a especialização e a estabilidade necessárias porque continuava dependente de pessoal pertencente à PSP e a outras forças de segurança. Reconhecia igualmente que as competências legais relativas à entrada de estrangeiros nunca tinham sido acompanhadas de uma transferência efetiva do controlo fronteiriço então exercido pela Guarda Fiscal. A reforma procurava pôr termo a essa distância entre atribuição jurídica e capacidade operacional.

A nova instituição foi definida como organismo de autoridade civil integrado no Ministério da Administração Interna, dotado de autonomia administrativa e inserido na política de segurança interna. Os seus objetivos fundamentais passavam por estudar, promover, coordenar e executar medidas relacionadas com o trânsito de pessoas nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas e por controlar a permanência e as atividades dos estrangeiros em território nacional. A palavra «Fronteiras» não foi

acrescentada ao nome como simples alteração de imagem. Correspondia a uma transferência de responsabilidade que o Estado pretendia finalmente concretizar. As atribuições eram amplas.

O SEF deveria controlar pessoas nos postos de fronteira, impedir a passagem de indocumentados ou de pessoas em situação irregular, participar no sistema de vistos, controlar a permanência e atividade de estrangeiros, instruir procedimentos de expulsão, assegurar matérias relacionadas com refugiados, recolher e tratar informação e cooperar com outras autoridades nacionais e estrangeiras. A instituição era concebida, desde o início, como um ponto de ligação entre administração, fronteira, informação e segurança.

O testemunho de Daniel Viegas Sanches, diretor-geral entre 1988 e 1994, acrescenta aos diplomas a perspetiva de quem recebeu uma estrutura ainda predominantemente administrativa. No seu testemunho identificado, recorda a insuficiência da informatização, a burocratização dos títulos de residência e a falta de mecanismos internos de controlo, entendendo que esses défices comprometiam tanto a eficiência como a credibilidade do Serviço. A reforma, na sua experiência, não podia limitar-se a dar uma nova designação à instituição: exigia capacidade operativa, formação especializada e reorganização de procedimentos. Trata-se de uma apreciação retrospetiva do antigo dirigente, que ajuda a interpretar as prioridades de gestão, sem dispensar a documentação da época para medir os resultados concretos.

A perspetiva de Sanches é especialmente esclarecedora quanto à definição da nova carreira. A finalidade que descreve não era reproduzir uma força policial existente, mas constituir um corpo técnico-profissional capaz de conciliar segurança de fronteira, aplicação da lei, conhecimento dos documentos e atendimento respeitador. A combinação entre especialização e garantia de direitos surgiu, assim, como parte do desenho inicial — e não como preocupação introduzida apenas quando a instituição passou a ser questionada publicamente.

A principal inovação, porém, não estava apenas no catálogo de competências. Estava nas pessoas que o deveriam executar. O Decreto-Lei n.º 440/86 institucionalizou uma carreira própria de investigação e fiscalização. A lei justificava-a pela tecnicidade das funções, pela exclusividade, pela disponibilidade permanente e pelos riscos inerentes à atividade. Os membros dessa carreira eram agentes de autoridade e alguns dos seus elementos, quando exercessem determinadas funções de chefia, eram autoridades de polícia criminal no domínio específico do Serviço. Esta decisão alterava a natureza profunda da instituição. O Estado deixava de depender, pelo menos como solução definitiva, de pessoal emprestado por outras forças para exercer as funções centrais do organismo. Pretendia criar profissionais recrutados para aquela missão, formados especificamente para ela e integrados numa cadeia hierárquica própria. A especialização, que durante a década anterior fora sobretudo administrativa, passava a poder tornar-se operacional.

A lei de 1986 continha ainda outra escolha que se revelaria visionária: a criação de uma Divisão de Informática. Num período em que a Administração Pública portuguesa continuava largamente dependente de papel, o legislador considerou indispensável o tratamento automático de registos, documentos, notícias e informações. A dimensão tecnológica do futuro SEF não nasceu, portanto, em 2005. A grande revolução tecnológica ocorrida duas décadas depois teve raízes num desenho institucional que já percebia que uma polícia de fronteiras e estrangeiros dependia de informação estruturada e acessível. Também a investigação aparecia no centro da nova organização. A Direção de Serviços de Estrangeiros integrava uma Divisão de Investigação, à qual cabiam, entre outras tarefas, processos de expulsão, recolha de antecedentes policiais e criminais e outras diligências relacionadas com a situação dos estrangeiros. A investigação criminal especializada ainda não tinha a configuração que adquiriria depois da tipificação do auxílio à imigração

ilegal, em 1993, mas o desenho institucional já criava um núcleo próprio de análise e investigação.

A reforma não produziu uma ocupação imediata dos postos de fronteira. O Decreto-Lei n.º 440/86 previu a assunção progressiva do controlo em articulação com a Guarda Fiscal, porque ainda faltavam quadros, formação, instalações e meios operacionais. É necessário distinguir três datas: a publicação do diploma, em 31 de dezembro de 1986; a sua entrada em vigor, em 1 de janeiro de 1987; e o início da assunção efetiva da fronteira do Aeroporto de Lisboa pelo SEF, em 1 de agosto de 1991. O nascimento legal precedeu, em quase cinco anos, a instalação operacional.

A reforma de 1986 também deve ser compreendida no contexto da segurança interna democrática. O preâmbulo começava por enquadrar a segurança como atividade destinada a garantir direitos, liberdades e o funcionamento das instituições, ao mesmo tempo que prevenia criminalidade e assegurava ordem pública. O SEF nascia como serviço de segurança, mas dentro de um Estado constitucional. A autoridade sobre a entrada e a permanência de estrangeiros tinha de ser exercida sob a lei e sujeita a controlo. Ao longo das décadas seguintes, a concentração de funções administrativas e policiais numa mesma instituição tornar-se-ia uma das características mais discutidas do modelo. Em 1986, contudo, essa concentração foi uma escolha deliberada do legislador.

Pretendia-se precisamente ultrapassar a fragmentação anterior: a entidade que conhecia a situação administrativa do estrangeiro deveria também dispor de capacidade para controlar a fronteira, fiscalizar a permanência e tratar a informação relevante. Aquilo que em 2021 seria apresentado como um problema de excessiva integração tinha sido, em 1986, concebido como solução para a insuficiente integração do Estado.

A comparação entre 1986 e 2021 não prova a superioridade de nenhum dos modelos. Nos anos 1980, a dificuldade residia na ausência de uma carreira

operacional própria e na dependência da Guarda Fiscal para funções legalmente atribuídas ao Serviço; a resposta foi integrar competências e desenvolver especialização. Décadas mais tarde, a reforma decidiu repartir essas competências entre entidades distintas. A avaliação de cada escolha exige considerar o contexto, os meios disponíveis e os resultados obtidos.

PARTE II

O NASCIMENTO OPERACIONAL DO SEF

CAPÍTULO IV

1990–1991: o primeiro estágio da carreira de investigação e fiscalização

Uma carreira prevista na lei só se torna realidade quando há pessoas recrutadas e preparadas para exercer as funções. O Decreto-Lei n.º 440/86 tinha institucionalizado a carreira de investigação e fiscalização do SEF, mas durante vários anos faltou transformar essa previsão num corpo profissional recrutado e formado para a missão. O ponto de viragem ocorreu no final da década de 1980, quando o Decreto-Lei n.º 360/89 alterou o regime de recrutamento e seleção e permitiu abrir os primeiros concursos para inspetores e inspetores-adjuntos. O processo foi invulgarmente exigente para uma estrutura ainda pequena. Na sessão solene de abertura do primeiro estágio, em 11 de dezembro de 1990, o então diretor-geral Daniel Viegas Sanches explicou que os concursos tinham mobilizado cerca de 1 400 candidatos e que o processo de seleção se prolongara aproximadamente onze meses. As provas eram eliminatórias e conduziram a um grupo final de cerca de 130 candidatos. A dimensão dos números ajuda a perceber a importância que o próprio Serviço atribuía à formação da primeira geração da carreira.

O início administrativo do estágio tinha ocorrido em 15 de novembro de 1990. A cerimónia pública de 11 de dezembro marcou a sua abertura solene, presidida pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, Branquinho Lobo. A primeira data marca o início do estágio; a segunda, a sua abertura solene. Confundi-las seria perder a cronologia da constituição da carreira. O curso foi organizado em cinco grandes áreas: ciências sociais, ciências jurídicas, línguas estrangeiras, educação física e técnicas gerais e específicas. A escolha curricular revela a natureza híbrida das funções. Um inspetor de estrangeiros e fronteiras teria de conhecer

direito, comunicar em línguas diferentes, compreender fenómenos sociais, possuir preparação física e dominar técnicas policiais. Não se pretendia formar apenas um funcionário de balcão nem apenas um agente de fronteira. Pretendia-se formar um profissional capaz de circular entre várias dimensões da mesma missão.

Na memória de Daniel Sanches, a organização do primeiro curso constituiu um dos maiores desafios da fase fundadora: não existia uma escola nacional que reunisse, por si só, todas as competências exigidas a uma polícia de fronteiras moderna. O currículo resultou de uma combinação de componentes jurídicas, policiais, comportamentais e físicas, com referências recolhidas em contactos com serviços de Espanha, Países Baixos, Reino Unido e Estados Unidos, além da experiência formativa da Polícia Judiciária. O antigo diretor-geral insiste que nenhuma dessas referências foi simplesmente copiada. Esta descrição ilumina as opções pedagógicas do período, mas permanece a memória de um dos responsáveis pela sua conceção.

José Alberto Mendes Lopes, inspetor de 1.ª classe, oferece um contraponto prático. Requisitado à Polícia Judiciária para colaborar na preparação da nova fase, chegou à formação depois de uma carreira de investigação criminal e encontrou um grupo muito mais heterogéneo em idades e experiências do que aquele que conhecera na PJ. Destaca a qualidade de várias matérias lecionadas, mas reconhece os limites de uma aprendizagem prática em que o controlo fronteiriço ainda não dispunha de experiência interna suficientemente consolidada. O ponto é importante: o estágio forneceu instrumentos; uma parte decisiva da profissão teve de ser aprendida no serviço quotidiano.

A formação procurou combinar academia e experiência operacional. Participaram docentes ligados às universidades de Lisboa, especialistas do próprio Serviço e formadores de instituições com experiência policial. Daniel

Sanches destacou, na sessão inaugural, a colaboração do então Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais, herdeiro da escola de formação da Polícia Judiciária, para as matérias mais ligadas à vertente policial. O curso decorreu em instalações disponibilizadas pela INDEP e recorreu também a estruturas do INATEL para a componente física. A carga horária era intensa. A documentação da época aponta para cerca de sete meses de formação concentrada, cinco dias por semana, complementada por visitas de estudo, conferências, colóquios e, na fase final, um período de exercício tutelado de funções. Este último elemento era decisivo. Não bastava dominar a lei em sala. Era necessário aprender a decidir diante de documentos, passageiros, processos e situações reais, mas ainda sob acompanhamento.

A memória de quem dirigiu o Serviço na fase fundadora permite perceber o desafio institucional que a nova carreira representava. A Administração da década de 1980 tratava essencialmente de residência, vistos e fiscalização interna, enquanto o controlo quotidiano das fronteiras continuava entregue à Guarda Fiscal. Criar uma carreira própria exigia, por isso, mais do que recrutar funcionários: implicava desenhar uma formação que juntasse direito, documentos de viagem, línguas estrangeiras, relações humanas, técnicas de fiscalização e consciência das garantias dos cidadãos. Num depoimento identificado e autorizado, Daniel Sanches descreve essa especialização como uma opção deliberada, diferente do modelo indiferenciado de uma polícia de âmbito geral.

A experiência de um profissional da primeira geração, José A. Mendes Lopes, documenta o contraste entre a preparação teórica e a aprendizagem no terreno. O estágio conjugava disciplinas jurídicas e sociais, ensino linguístico, contacto com especialistas estrangeiros, visitas de estudo, preparação física e formação operacional. A componente prática, sobretudo no controlo de fronteiras, não podia reproduzir experiência portuguesa que ainda não existia naquele modelo. A profissão foi sendo aprendida com a

execução de decisões reais, sob escrutínio público crescente. A memória desses primeiros formandos não deve ser usada para idealizar um passado sem dificuldades: ela ajuda a explicar por que motivo a construção de uma cultura profissional foi necessariamente gradual.

O discurso de abertura é também um documento histórico porque mostra o horizonte estratégico que presidia à formação. Em dezembro de 1990, Portugal ainda não tinha assinado o acordo de adesão à Convenção de Aplicação de Schengen — isso aconteceria em junho de 1991 —, mas a perspetiva de um espaço europeu com menos fronteiras internas já condicionava o planeamento. A direção do SEF apresentava os futuros profissionais como parte da primeira linha de segurança de um espaço europeu de livre circulação. As funções previstas iam muito além do controlo físico de passaportes. A formação preparava os estagiários para fiscalização da permanência de estrangeiros, instrução de processos de expulsão, asilo, recolha e análise de informação, colaboração com serviços estrangeiros e outras tarefas que começavam a definir uma identidade profissional própria. A diversidade funcional que décadas depois seria considerada excessiva fazia parte, desde o primeiro curso, da própria ideia da carreira.

Nascia também uma cultura. Os estagiários provinham de formações académicas e experiências pessoais diferentes e entravam numa organização que ainda não possuía tradições consolidadas de carreira própria. Não havia uma geração anterior de inspetores do SEF a quem simplesmente imitar. Havia funcionários experientes do antigo Serviço, profissionais oriundos de outras forças e um conjunto de práticas já existentes; mas a nova carreira tinha de construir a sua linguagem, os seus padrões e a sua própria memória. Esse carácter fundador explica por que razão a história oral desta primeira geração é particularmente importante. Os documentos mostram o currículo, os critérios de recrutamento e os objetivos oficiais. Só os testemunhos podem explicar como os estagiários viveram a intensidade do curso, que receios

tinham, que imagem faziam do futuro Serviço, como se relacionavam entre si e de que modo aprenderam a transformar teoria em decisão. Esses testemunhos devem ser recolhidos, confrontados e utilizados como memória, nunca como substituto dos documentos.

Um testemunho divulgado sob anonimato recorda a diversidade de experiências dos primeiros profissionais da carreira e a importância atribuída ao direito, à ética, à preparação física e à relação com pessoas de origens diferentes. Na leitura do depoente, procurava-se formar profissionais especializados que conjugassem autoridade, responsabilidade e respeito por quem atravessava a fronteira. Trata-se de uma memória pessoal, útil para contextualizar o período, não de uma descrição oficial do currículo.

A formação terminou num momento decisivo. Em 25 de junho de 1991, Portugal assinou em Bona o acordo de adesão à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. Pouco mais de um mês depois, em 1 de agosto, parte essencial daquela primeira geração seria chamada a assumir o controlo da fronteira do Aeroporto de Lisboa, substituindo a Guarda Fiscal numa função que esta exercera desde 1974. A transição dá ao primeiro estágio uma importância que ultrapassa a formação profissional. Aqueles meses foram a ponte entre o SEF que existia sobretudo na lei e o SEF que passaria a existir vinte e quatro horas por dia numa fronteira internacional. A carreira criada em 1986 ganhou finalmente pessoas. E essas pessoas seriam imediatamente colocadas no lugar onde qualquer erro, hesitação ou decisão se tornava visível: diante de quem pretendia entrar no país.

JOSÉ ALBERTO MENDES LOPES RECORDA O PRIMEIRO ESTÁGIO

Uma perspetiva singular sobre esta formação é oferecida por José Alberto Mendes Lopes, que chegara ao SEF em regime de requisição à Polícia Judiciária, antes da consolidação operacional da CIF. Contava então cerca de treze anos de experiência de investigação criminal na PJ, depois de um

percurso profissional diversificado. Tinha, por isso, um ponto de comparação que faltava a muitos dos novos estagiários: conhecia uma cultura de investigação estabelecida e assistia agora ao nascimento de outra.

Recorda um curso frequentado por adultos de idades, formações e experiências muito diferentes. A componente teórica combinava direito, história e geografia política, psicologia, línguas e matérias específicas do controlo de fronteiras; a componente operacional incluía formação na escola da Polícia Judiciária, preparação física no Estádio 1.º de Maio, palestras de peritos estrangeiros e visitas a outras forças e serviços. Na sua avaliação, o programa foi sólido, mas a aprendizagem prática de uma atividade que o SEF ainda não exercia diretamente em Portugal dificilmente podia ser inteiramente reproduzida numa sala de formação.

Mendes Lopes destaca a qualidade pedagógica de José Pestana, especialmente nas aulas sobre movimentos migratórios e documentos de viagem. Recorda o rigor das explicações e dos materiais gráficos e defende que a sua recuperação preservaria uma parte importante do património da formação inicial. Os primeiros formandos tiveram depois de transmitir aos colegas o conhecimento que iam adquirindo em serviço.

A primeira geração: aprender a profissão enquanto se construía

A primeira geração da carreira de investigação e fiscalização não recebeu uma profissão acabada. Recebeu formação e, quase de imediato, a responsabilidade de a transformar em prática. Marina Nogueira Portugal recorda colegas ainda jovens, confrontados com decisões relevantes para a circulação de pessoas e para a segurança pública. A preparação jurídica era indispensável, mas não substituía a experiência que estava ainda por construir.

Na passagem para o terreno, os procedimentos foram sendo afinados através da supervisão, da discussão de casos e do trabalho conjunto. O mérito desse período não reside numa suposta ausência de erros, mas na aprendizagem que permitiu criar padrões profissionais comuns.

Importa distinguir a formação iniciada em novembro de 1990 da assunção direta do controlo do Aeroporto de Lisboa, em agosto de 1991. Nesse intervalo, uma carreira recém-criada passou da expectativa à obrigação de decidir. A memória dos primeiros profissionais complementa a cronologia, sem a substituir.

CAPÍTULO V

1 de agosto de 1991: a fronteira muda de mãos

Na madrugada de 1 de agosto de 1991, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deixou de ser apenas uma instituição à qual a lei atribuía o controlo de fronteiras e passou a exercer diretamente essa função no principal aeroporto português. O SEF assumiu o posto de fronteira do Aeroporto de Lisboa, o PF001, substituindo a Guarda Fiscal. O acontecimento materializava uma decisão tomada quase cinco anos antes, quando o Decreto-Lei n.º 440/86 determinara que o Serviço assumiria progressivamente o controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira. A palavra «progressivamente» tinha sido essencial. A Guarda Fiscal dispunha de tradição, presença física e pessoal instalado nos postos. O SEF estava ainda a formar a sua primeira carreira operacional. Não seria possível transferir uma função permanente, exercida todos os dias e a todas as horas, apenas através de uma norma. Foi necessário criar profissionais, prepará-los e colocá-los em condições de assegurar uma atividade que não admite intervalos.

A primeira geração da carreira chegou à Portela praticamente saída do estágio. O testemunho identificado de Daniel Viegas Sanches apresenta a transferência da Guarda Fiscal para o SEF como uma transição preparada e globalmente pacífica, faseada segundo os efetivos disponíveis. Da posição de direção, Sanches recorda sobretudo o risco inerente à inexperiência dos novos profissionais e a necessidade de apoio dos serviços centrais. A preparação institucional não eliminou as dificuldades materiais sentidas na execução.

Daniel Sanches recorda que não foi antecipada a intensidade da reação pública e mediática a algumas recusas de entrada. A memória deve ser lida

como experiência de quem participou na fase de instalação; o facto institucional é que, a partir de 1 de agosto de 1991, o Estado passou a confiar diretamente ao SEF o controlo da sua principal fronteira aérea. Controlar uma fronteira implicava verificar identidade, autenticidade documental, vistos, condições de entrada, impedimentos, trânsito, eventuais situações de fraude e pedidos de proteção, tomando decisões rápidas mas juridicamente fundamentadas.

A memória operacional recolhida junto de José Alberto Mendes Lopes restitui a dimensão material dessa madrugada. Descreve a substituição dos elementos da Guarda Fiscal por profissionais que entravam pela primeira vez na nova função, encontrando espaços com poucos equipamentos e uma organização ainda em construção. Recorda até o desconforto de fardas de inverno utilizadas em agosto e a necessidade de improvisar suportes de trabalho. Estes elementos não são apresentados como inventário administrativo certificado; são pormenores de memória de um participante, valiosos para compreender a distância entre a transferência legal da competência e a preparação concreta dos locais de trabalho.

José Alberto Mendes Lopes descreve a organização inicial em três turnos de oito horas e a dificuldade de ajustar escalas aos picos de chegadas e partidas. Recorda ainda os relatórios de turno, os registos de recusas de entrada e a transmissão de ocorrências pendentes. Daniel Viegas Sanches, por sua vez, destaca a cooperação da Guarda Fiscal no processo de transferência e a reação pública às primeiras decisões de recusa de entrada, cuja intensidade diz não ter antecipado. As perspetivas são complementares, mas não idênticas: uma acompanha a instalação prática do serviço; a outra, a sua condução institucional.

A fronteira aérea acrescentava ainda uma dimensão logística própria. O passageiro que não reunia condições de entrada não desaparecia depois da decisão. Era necessário assegurar procedimentos com companhias aéreas,

zonas internacionais, documentação, eventual regresso e, quando aplicável, intervenção judicial ou administrativa. O controlo era feito num ambiente onde as decisões individuais estavam inseridas num fluxo contínuo de passageiros e onde atrasar excessivamente um caso podia afetar toda a operação do posto. A assunção do Aeroporto de Lisboa ocorreu apenas cinco semanas depois da assinatura, em Bona, do acordo de adesão de Portugal à Convenção de Aplicação de Schengen. A coincidência temporal é historicamente significativa. O SEF começava a controlar diretamente a fronteira precisamente quando Portugal se comprometia com um sistema europeu que, alguns anos depois, aboliria os controlos regulares nas fronteiras internas e tornaria as fronteiras externas muito mais relevantes para todos os Estados participantes.

Os depoimentos convergem num ponto: foi preparada no plano jurídico e conduzida de forma progressiva, mas não suprimiu de imediato a inexperiência dos novos profissionais. Daniel Sanches recorda que a Portela se impôs como primeira prioridade pela sua importância como fronteira externa; a expansão aos restantes postos tinha de acompanhar a disponibilidade de efetivos. Sublinha igualmente a colaboração institucional encontrada, sem ocultar os naturais desconfortos de uma transferência de funções entre serviços. A própria exposição mediática das primeiras recusas de entrada mostrou que a fronteira democrática não seria julgada apenas pela legalidade formal dos procedimentos, mas também pela forma como estes eram compreendidos pelos cidadãos.

A Portela tornou-se uma escola prática para a primeira geração. Ali se concentravam passageiros de múltiplas nacionalidades, documentos diferentes, vistos, ligações aéreas internacionais, situações de trânsito e problemas que não surgiam com a mesma intensidade nos serviços administrativos. A fronteira ensinava a ler um documento, mas também a ler o contexto. Uma pessoa pode ter documentos formalmente corretos e uma

história incoerente; pode não ter os documentos esperados e, ainda assim, encontrar-se numa situação protegida pelo direito internacional. A técnica só tinha valor quando subordinada à lei. Foi também no aeroporto que começou a desenvolver-se com particular intensidade a especialização documental. A fraude documental é uma matéria em que a experiência acumulada conta. Tipos de papel, impressão, elementos de segurança, adulterações, substituições de fotografia, vistos falsos e documentos de diferentes países formavam um universo técnico que exigia aprendizagem permanente. O posto de fronteira tornou-se escola para uma área que mais tarde adquiriria projeção própria dentro do Serviço.

A transferência não terminou em Lisboa. O controlo aéreo pelo SEF estendeu-se rapidamente a outros postos, enquanto a cooperação com a Guarda Fiscal continuou em diferentes modalidades. A história das fronteiras marítimas teria um calendário diferente e a assunção plena dessa componente só seria concluída muito mais tarde. Convém, por isso, evitar a imagem de uma substituição total ocorrida numa única noite. O dia 1 de agosto foi um marco fundador, não o fim instantâneo de todo o processo de transferência. Para os novos inspetores, aquele momento teve ainda outro efeito: criou identidade. Uma carreira recente, formada durante meses em salas de aula e exercícios tutelados, passou a ser observada por passageiros, companhias, outras autoridades e pelo próprio Estado. A responsabilidade deixou de ser abstrata. O uniforme, o posto e o carimbo representavam uma autoridade que podia admitir ou recusar a passagem e que, por isso, exigia disciplina, conhecimento e contenção.

A Portela ficaria profundamente associada à história do SEF. Foi palco de inovação, crescimento, crises, sucessos e, décadas depois, da maior tragédia institucional da sua existência. Mas em 1991 era sobretudo o lugar onde um serviço criado no papel ganhou presença concreta. A fronteira deu ao SEF ritmo, exposição e responsabilidade permanente. Se 31 de dezembro de 1986

foi a data do nascimento jurídico, 1 de agosto de 1991 foi a data do nascimento operacional. A partir daí, a sigla SEF deixou de designar apenas um organismo da Administração. Passou a designar a autoridade que o viajante encontrava quando chegava a Portugal pelo seu maior aeroporto. E seria nesse contacto diário com o mundo em movimento que se formaria uma parte decisiva da cultura profissional do Serviço.

A NOITE DA PASSAGEM: A LEMBRANÇA DE UM PROTAGONISTA

José Alberto Mendes Lopes descreve a madrugada de 1 de agosto de 1991 como o resultado de preparativos intensos. Na sua memória, quem assumiu o controlo encontrou espaços com meios insuficientes, documentação e equipamentos por organizar e uma equipa que, embora formada, ainda não possuía experiência direta daquela operação. Resume o momento com uma expressão reveladora: «éramos uns maçaricos». A observação não diminui a competência dos profissionais; mostra a distância que ainda existia entre a formação recebida e a rotina que era necessário criar.

Os primeiros tempos foram também marcados por problemas aparentemente menores que a narrativa administrativa tende a esquecer. O depoente recorda a distribuição de fardas de inverno em pleno agosto, instalações desconfortáveis e a necessidade de improvisar soluções enquanto se aprendia a circular no ambiente aeroportuário. A organização dos turnos colocava um problema adicional: compatibilizar horários legais, picos de chegada e partida de voos e deslocações dos profissionais. Um modelo mais flexível, segundo recorda, chegou a ser estudado mas não foi adotado.

Segundo Mendes Lopes, não se verificou hostilidade relevante na passagem do posto da Guarda Fiscal para o SEF. As maiores dificuldades decorreram do ajustamento entre os novos procedimentos de controlo e os ritmos das companhias aéreas: recusas de entrada e sanções podiam

perturbar operações habituais. O relato descreve a experiência que acompanhou, não o funcionamento integral do aeroporto.

A decisão de fronteira e a dimensão humana

A experiência de Marina Nogueira Portugal revela uma tensão frequentemente ausente dos registos administrativos. Filha de emigrantes portugueses em França, recorda a dificuldade emocional de recusar a entrada a pessoas que procuravam construir uma vida noutro país. A identificação com a vulnerabilidade de alguns viajantes não eliminava o dever de aplicar a lei.

No seu relato, a recusa era acompanhada, sempre que possível, de esclarecimentos sobre as vias legais disponíveis. É uma memória pessoal, situada no quadro normativo do início dos anos 1990, que não deve ser confundido com o regime atual. Não demonstra que as decisões fossem arbitrárias; mostra a importância de comunicar uma decisão desfavorável com respeito e fundamentação.

O controlo de fronteiras exige precisamente esta conjugação: critérios legais rigorosos e consciência das consequências humanas. A dignidade da função mede-se também pela forma como a autoridade é exercida perante quem não pode obter a decisão que desejava.

CAPÍTULO VI

A Portela como escola profissional e lugar fundador

O Aeroporto de Lisboa foi, durante mais de três décadas, muito mais do que o maior posto de fronteira do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Foi um lugar de socialização profissional. Para a primeira geração da carreira de investigação e fiscalização, e para muitas das que se seguiram, a Portela funcionou como uma escola onde a lei era testada continuamente pela diversidade imprevisível da realidade. Numa fronteira aérea, a decisão é comprimida pelo tempo. Um processo administrativo pode ser estudado durante dias; um passageiro diante de um balcão espera uma resposta em minutos. O profissional tem de identificar a pessoa, verificar o documento, compreender o regime de vistos, consultar os sistemas disponíveis, perceber a origem e o destino da viagem e decidir se estão reunidas as condições legais para a passagem. Quando surge uma dúvida séria, a rapidez deixa de poder ser o único critério e abre-se uma segunda camada de análise.

Foi nesse ambiente que se formou uma cultura de atenção ao detalhe. A fotografia que não corresponde exatamente à fisionomia, a página alterada, o visto incompatível com o percurso, a narrativa de viagem incoerente, o documento verdadeiro utilizado por outra pessoa ou a identidade transliterada de forma diferente podiam transformar um controlo aparentemente rotineiro num problema complexo. A fronteira ensinava que o indício raramente aparece isolado e que a experiência permite perceber padrões que um manual, por si só, não consegue transmitir. Ao mesmo tempo, a fronteira obrigava a aprender uma regra tão importante como a deteção da fraude: irregularidade não é sinónimo de crime. Um passageiro pode desconhecer uma exigência, pode ter sido mal aconselhado, pode ser

vítima de terceiros ou pode encontrar-se numa situação que convoque proteção internacional. O profissional de fronteira exerce autoridade, mas essa autoridade só é legítima quando distingue risco, erro, vulnerabilidade e dolo.

Mendes Lopes qualifica a Portela como uma prova de fogo coletiva. Na sua leitura, a capacidade de resposta dependeu de um empenho extraordinário de muitos elementos da carreira, mas deixa igualmente uma advertência: o recurso repetido à disponibilidade pessoal não pode substituir indefinidamente uma organização dotada de meios próprios. A distinção entre esforço excecional e funcionamento regular ajuda a explicar uma tensão que reapareceria ao longo da história do Serviço. Nenhuma conclusão geral sobre todas as equipas resulta, por si só, deste testemunho, mas a experiência permite formular uma pergunta de gestão relevante: quando termina a fase de instalação e quando começa a obrigação de normalizar recursos e responsabilidades?

A Portela obrigou também o SEF a trabalhar numa rede institucional muito mais vasta do que a sua própria cadeia hierárquica. Companhias aéreas, administração aeroportuária, autoridades aduaneiras, PSP, serviços de saúde, consulados, tribunais e outras entidades estavam frequentemente presentes no mesmo espaço ou envolvidos nas consequências de uma decisão. O controlo fronteiriço nunca foi uma atividade isolada; dependia de informação e de cooperação. A própria organização por turnos marcou profundamente a cultura profissional. A fronteira não fecha quando termina o horário administrativo. Chegam voos de madrugada, há picos de movimento, incidentes, alterações operacionais e situações que exigem resposta imediata. A noção de serviço permanente, já prevista na lei orgânica de 1986, adquiriu no aeroporto um significado concreto: a instituição tinha de estar disponível quando o passageiro chegava, não quando o expediente começava.

Outra recordação anónima da atividade fronteiriça chama a atenção para a distância entre o desenho dos turnos e a intensidade real do movimento de passageiros. Em períodos de maior afluência, a pressão acumulava-se sobre equipas pequenas; em simultâneo, persistiam decisões que não podiam ser automatizadas nem tratadas como simples operações de passagem. O depoente associa essa experiência a jornadas prolongadas, dificuldades no gozo de férias e desgaste profissional. A dimensão quantitativa dos movimentos não dispensa comprovação estatística; o valor do relato reside sobretudo em mostrar como a escala da operação era vivida por quem tinha de decidir em tempo útil.

A memória recolhida em 2026 dá conteúdo humano a esta ideia de permanência. Um antigo profissional descreve o trabalho daqueles anos como sucessão contínua de tarefas, com refeições adiadas quando o serviço não permitia parar, acumulação de turnos e uma sensação persistente de falta de pessoal. Recorda também que, nas fronteiras e na investigação, certas decisões exigiam experiência que nenhum manual conseguia antecipar integralmente. Esse testemunho insiste num ponto que atravessa a cultura policial: a lei e as instruções são indispensáveis, mas a realidade concreta pode exigir capacidade de avaliação, prudência e bom senso. Esta observação não legitima desvios às regras; ajuda a perceber por que razão a formação profissional dependia tanto da supervisão, da experiência acumulada e da transmissão de critérios entre gerações.

Um testemunho operacional recolhido sob condição de anonimato acrescenta a textura concreta desse quotidiano. Descreve a distribuição do trabalho por turnos, a necessidade de reforçar equipas perante ausências inesperadas e a sobreposição de tarefas que atravessavam atendimento, fiscalização e investigação. Recorda também que uma boa chefia não se esgotava na imposição de produtividade: dependia de escutar os trabalhadores, gerir o desgaste e intervir quando surgiam situações difíceis.

O conteúdo é aqui apresentado apenas como memória profissional, sem indicação de lugares, operações ou posições funcionais que permitam identificar o seu autor. Serve para mostrar a diferença entre a escala administrativa dos quadros e a escala humana das jornadas de trabalho.

A especialização documental cresceu nesse contexto. O Aeroporto de Lisboa concentrava diversidade suficiente para acelerar a aprendizagem sobre passaportes, vistos, títulos de residência e técnicas de falsificação. Parte do conhecimento que depois seria organizado em unidades especializadas nasceu da repetição diária de casos, da comparação de documentos e da circulação de informação com autoridades estrangeiras. A competência não foi produto de uma única decisão administrativa; foi sedimentada por milhares de controlos. Mas a Portela também podia produzir uma cultura excessivamente fechada se a exigência operacional não fosse acompanhada por supervisão e reflexão. Quem trabalha permanentemente sob pressão corre o risco de transformar exceções em rotinas, de endurecer a linguagem ou de confundir experiência com infalibilidade. Uma fronteira de qualidade precisa de técnica e firmeza, mas também de mecanismos de controlo, formação contínua e consciência de que cada decisão incide sobre uma pessoa concreta.

Esta tensão acompanhou o SEF até ao fim. O aeroporto foi simultaneamente um lugar de enorme competência técnica e o cenário da morte de Ihor Homeniuk em 2020. Uma história honesta não pode permitir que a tragédia apague tudo o que ali foi construído durante décadas; também não pode permitir que a memória dos sucessos relativize aquilo que falhou de forma intolerável. A Portela contém as duas dimensões da instituição. Durante os anos 1990, contudo, o significado dominante era outro. A fronteira aérea permitiu ao SEF construir uma cultura profissional própria, testar a formação da primeira geração, desenvolver especializações e preparar-se para Schengen. Muitos dos profissionais que mais tarde

assumiriam funções de chefia, investigação, formação ou direção passaram pelo aeroporto e transportaram consigo aprendizagens adquiridas nesse ambiente.

É por isso que a Portela merece ser tratada como lugar fundador. Não porque todo o SEF se resuma ao aeroporto de Lisboa, mas porque ali a instituição aprendeu, em escala e sob pressão, aquilo que significava representar o Estado no instante em que uma pessoa pede para atravessar a sua fronteira. A lei definia as competências. A Portela transformou-as em profissão.

A PORTELA VISTA DE DENTRO

Para Mendes Lopes, a Portela foi simultaneamente «prova de fogo» e lugar de aprendizagem. Sublinha que a decisão de fronteira surgia sob pressões concorrentes: o voo prestes a partir, o tempo disponível, os casos em espera e as consequências para passageiros, transportadoras e meios de serviço. Na sua experiência, a preparação jurídica era condição necessária, mas só a prática ensinava a conjugar esses fatores.

Os procedimentos tiveram também de ser materializados em documentos e rotinas. Mendes Lopes recorda a criação de modelos de recusa de entrada, relatórios de turno e registos de ocorrências que permitiam transmitir ao turno seguinte as situações ainda pendentes. A nomenclatura dos postos procurava identificar de modo uniforme diferentes tipos de fronteira. Para além do caráter administrativo destes instrumentos, estava em causa a continuidade do serviço: a experiência individual começava a transformar-se em método partilhado.

Mendes Lopes sublinha que a sua permanência direta na fronteira foi breve. O seu testemunho é, sobretudo, uma fonte sobre a preparação da transferência e os procedimentos iniciais, não um retrato prolongado dos turnos do aeroporto.

A Portela: do improviso aos procedimentos

No aeroporto, os primeiros inspetores do SEF tiveram de adaptar a formação a horários apertados, fluxos de passageiros e relações funcionais já estabelecidas. O controlo fronteiriço passava a ser exercido por uma carreira recente, num espaço onde atuavam transportadoras, serviços de assistência em escala e a administração aeroportuária. As competências legais tinham de ser concretizadas em procedimentos compreensíveis para todos.

Os conflitos de interpretação e as dificuldades operacionais não se resolviam por simples afirmação de autoridade. Era preciso identificar interlocutores, esclarecer responsabilidades, estabelecer canais de comunicação e registar as ocorrências. A cooperação entre entidades não dispensava o exercício firme das competências próprias de cada uma.

A consolidação da fronteira aérea dependeu de rotinas verificáveis: fundamentar recusas, registar ocorrências, organizar turnos e transmitir informação. Aos poucos, soluções construídas em situações concretas tornaram-se procedimentos partilhados.

CAPÍTULO VI — A PORTELA COMO ESCOLA PROFISSIONAL

Aprender a decidir antes de haver uma tradição consolidada

Os primeiros cursos forneceram uma base indispensável de direito, documentos, línguas e técnicas de atuação. Mas a verdadeira aprendizagem começou quando os formandos tiveram de decidir perante pessoas, urgências e informações incompletas. Um testemunho recolhido sob anonimato descreve esta passagem sem nostalgia fácil: a formação inicial deu referências; o serviço diário revelou problemas que nenhuma aula podia antecipar em todas as suas variantes.

Na memória do profissional, os elementos mais experientes passaram a transmitir aos novos colegas critérios de observação, hábitos de consulta e modos de organizar o trabalho. Parte dessa aprendizagem evoluiu para ações de formação ministradas por profissionais da própria carreira, complementadas por formação de formadores e atualização técnica. A experiência não surgia, assim, como alternativa ao estudo, mas como um segundo momento da mesma preparação.

A identidade profissional não se construiu apenas em intervenções de grande visibilidade. Nasceu também na passagem de turno, na verificação de um documento duvidoso, na necessidade de pedir apoio a um colega e na obrigação de explicar uma decisão difícil. O depoente associa a qualidade de um profissional à preparação, à entreajuda, ao respeito por quem atendia e à vontade de continuar a aprender. É uma imagem exigente, mas necessariamente parcial: representa a sua experiência, não uma avaliação universal do Serviço.

O que esta memória acrescenta aos programas do estágio é uma conclusão simples: uma carreira especializada não nasce pronta com o diploma que a cria. Depende de supervisão, responsabilidade e tempo. E o conhecimento que se transmite entre gerações só merece ser preservado quando se mantém sujeito à lei, ao escrutínio e à possibilidade de corrigir erros.

Fonte: testemunho de antigo profissional do SEF, autorizado exclusivamente para utilização anonimizada. Informação biográfica e situações individualizantes omitidas.

CAPÍTULO VII

1993: a investigação ganha corpo — o SCI e a Flamenga

Em 1993, o SEF recebeu competências expressas para investigar determinados crimes ligados à imigração irregular. Depois de ter construído uma carreira própria e assumido progressivamente o controlo das fronteiras, o Serviço recebeu um instrumento jurídico decisivo para o desenvolvimento de uma verdadeira investigação criminal especializada. O Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, previu o crime de auxílio à imigração ilegal (artigo 93.º), o crime de associação de auxílio à imigração ilegal (artigo 94.º) e, no artigo 96.º, atribuiu expressamente ao SEF, sem excluir as demais entidades competentes, a investigação e averiguação desses crimes. A alteração era mais profunda do que pode parecer. Fiscalizar uma situação irregular e investigar uma organização criminosa são atividades distintas.

A primeira procura verificar o cumprimento de regras administrativas; a segunda tem de reconstruir factos, identificar autores, recolher prova, trabalhar sob direção da autoridade judiciária e preparar um processo capaz de resistir ao contraditório penal. O SEF precisava, portanto, de desenvolver uma cultura investigatória que não se confundisse com a simples experiência de fronteira ou fiscalização.

Poucas semanas depois, o Decreto-Lei n.º 120/93, de 16 de abril, reconheceu que o Serviço atingira uma nova dimensão em recursos humanos, meios materiais e responsabilidades. O próprio preâmbulo destacava a necessidade de acompanhamento especializado das áreas de controlo de fronteiras, investigação e fiscalização e das responsabilidades comunitárias e internacionais. A instituição crescia ao mesmo tempo que as migrações e a integração europeia lhe aumentavam o campo de atuação. Foi

neste contexto que se consolidou, dentro da Divisão de Investigação, uma estrutura central orientada para criar capacidade policial especializada. Testemunhos públicos de antigos responsáveis descrevem a criação de três vertentes complementares: análise documental, tratamento e difusão de informação e um setor central de investigação. A lógica era coerente. A fraude documental produzia prova técnica; a informação permitia relacionar pessoas, alertas e padrões; a investigação transformava indícios em diligências processuais.

O testemunho identificado de José Alberto Mendes Lopes permite aproximar o relato institucional da montagem física das primeiras estruturas de investigação. Na sua recordação, a organização criada na Flamenga precisou de adaptar espaços, instalar mobiliário, preparar registos documentais e construir rotinas de tratamento de informação. Descreve ainda o desenvolvimento de condições técnicas para análise documental na Portela, num ambiente em que a experiência operativa crescia ao mesmo tempo que se desenhavam procedimentos. A narrativa não transforma essa recordação em prova de determinada operação ou de atos praticados por pessoas concretas; mostra como a capacidade investigatória se constituiu, também, a partir de trabalho material e organizativo muitas vezes invisível nos organogramas.

Segundo Mendes Lopes, uma ambição inicial era facilitar a circulação de profissionais entre postos de fronteira e unidades técnicas e de investigação, para que a experiência adquirida num domínio alimentasse o outro. Na sua avaliação, essa rotatividade não se consolidou na extensão desejada. A questão ultrapassa a organização das escalas: a fronteira reconhece documentos, itinerários e indícios, enquanto a investigação precisa de transformar esses sinais em informação analisada e prova sujeita ao controlo judiciário. Sem canais adequados de transmissão e aprendizagem, o conhecimento tende a permanecer disperso.

A componente de análise documental ganhou particular relevância porque as redes de imigração irregular dependiam frequentemente de documentos falsificados, contrafeitos, adulterados ou utilizados abusivamente. O conhecimento desenvolvido na fronteira podia ser convertido em apoio pericial a investigações. A passagem do simples reconhecimento operacional de uma falsificação para a produção de um relatório tecnicamente utilizável em processo penal representava uma mudança qualitativa. O tratamento de informação era igualmente decisivo. Antes da digitalização generalizada, uma parte importante dos alertas e medidas cautelares existia em ficheiros físicos e circuitos de comunicação muito mais lentos do que os atuais. Mandados, interdições, pedidos de localização e informação proveniente de tribunais ou de organismos internacionais tinham de ser organizados de forma a poderem ser utilizados por quem estava na fronteira ou numa investigação. O futuro Sistema de Informação Schengen transformaria radicalmente este universo, mas a necessidade institucional já existia.

A terceira vertente era o chamado Setor Central de Investigação, frequentemente referido na memória profissional como SCI. A ideia, segundo testemunhos posteriormente publicados, era criar um núcleo em que os novos inspetores aprendessem a investigar e a partir do qual essa cultura pudesse depois disseminar-se pelas estruturas regionais. O modelo continha uma intuição importante: uma competência nova não se distribui eficazmente por todo o território antes de existir um centro capaz de acumular experiência, criar procedimentos e formar profissionais. A instalação de uma parte dessa estrutura na Flamenga, nos arredores de Lisboa, tornou o local um dos primeiros lugares de memória da investigação criminal do SEF. Não era ainda uma grande unidade central com a estrutura e os meios que a investigação adquiriria anos depois. Era uma equipa pequena, com recursos limitados, obrigada a construir métodos enquanto tratava casos reais. Essa circunstância explica por que razão muitos dos testemunhos

desse período valorizam a aprendizagem em serviço e a criação progressiva de rotinas próprias.

A investigação das redes de imigração irregular trazia dificuldades específicas. Os factos atravessavam países; intermediários, transportadores, falsificadores e beneficiários podiam estar dispersos; as vítimas ou os próprios migrantes podiam recear colaborar; documentos e identidades circulavam entre jurisdições. O SEF descobria que a especialização migratória exigia tanto cooperação internacional como domínio processual interno. O crescimento da investigação trouxe igualmente uma exigência ética e jurídica maior. Uma instituição que concentrava bases de dados administrativas, controlo de fronteiras e investigação criminal tinha acesso a um conjunto muito vasto de informação. Essa integração podia produzir eficiência, mas só era legítima se as diferentes finalidades fossem respeitadas e se a utilização de informação em processo penal obedecesse às regras do direito. A eficácia não dispensava garantias.

Na dimensão investigatória, um relato anónimo sublinha que a competência se construía pela combinação entre formação formal, experiência de terreno e discussão crítica das diligências. A leitura de documentos, a identificação de incoerências e a preparação de intervenções exigiam conhecimento jurídico e capacidade de avaliação das circunstâncias. O depoente associa a aprendizagem à repetição de tarefas exigentes e ao acompanhamento de colegas mais experientes, sem tratar a experiência como licença para prescindir de procedimentos. É também neste equilíbrio entre iniciativa, supervisão e legalidade que se define a qualidade de um serviço de investigação especializado.

É neste período que começa a formar-se uma das marcas mais particulares do SEF: a possibilidade de um mesmo fenómeno ser observado de vários ângulos institucionais. Uma rede podia deixar sinais num posto de fronteira, num visto, numa morada, numa entidade empregadora, num documento

falsificado e numa denúncia. A capacidade de relacionar esses sinais era uma vantagem operacional. O risco era transformar proximidade informacional em suspeição indiscriminada. A qualidade do trabalho dependia da capacidade de distinguir uma coisa da outra. A Flamenga simboliza, assim, uma passagem. O SEF que nascera com uma Divisão de Investigação na lei de 1986 começou, em 1993, a desenvolver uma investigação criminal associada a crimes migratórios expressamente tipificados. A fronteira continuava a ser fundamental, mas deixava de ser o único grande laboratório da carreira. Havia agora outro espaço de aprendizagem: o processo criminal.

A partir dali, a investigação cresceria, seria reorganizada, ganharia estruturas centrais e regionais e passaria a trabalhar de forma cada vez mais próxima com o Ministério Público e outras polícias. A etapa inicial, porém, merece ser preservada precisamente porque mostra uma instituição ainda em construção, aprendendo a transformar experiência administrativa e fronteiriça em capacidade de investigação criminal.

A FLAMENGA: CONSTRUIR A INVESTIGAÇÃO ENQUANTO SE APRENDIA

O depoimento de Mendes Lopes acrescenta pormenores concretos ao nascimento da investigação criminal no SEF. Na sua recordação, a reorganização da antiga Divisão de Investigação procurou articular quatro vertentes: investigação propriamente dita, identificação e análise documental, registo e difusão de informação, e expulsões e interdições. A experiência da fronteira revelara que documentos falsos, circulação de pessoas e informação sobre possíveis redes exigiam tratamento especializado para além da decisão imediata de entrada.

A equipa inicial do setor de investigação é identificada pelo depoente como um grupo pequeno, no qual situa, entre outros, os inspetores Francisco Marques Alves e Joaquim Pedro, com grupos de investigação coordenados

por inspetores-adjuntos. Trata-se de uma enumeração feita de memória e não de uma relação nominativa certificada por ordem de serviço. Mendes Lopes recorda também a instalação do grupo num edifício na Flamenga: mobiliário ainda embalado, montagem de equipamentos e até pequenos trabalhos de sinalética realizados pelos próprios profissionais. No posto de fronteira de Lisboa, os primeiros espaços de análise documental tiveram igualmente de ser adaptados às necessidades técnicas da perícia.

A aprendizagem fazia-se, segundo relata, pela participação rotativa em tarefas de inquirição, análise e planeamento, seguida da avaliação crítica das operações realizadas. Estava prevista uma circulação regular de profissionais entre fronteira e investigação, destinada a favorecer uma cultura operacional comum; o depoente considera que essa ambição não chegou a concretizar-se plenamente. Lembra ainda a preparação, no SCI, de um processo simulado utilizado no ensino do terceiro curso da carreira. A importância histórica destes pormenores está na passagem da organização formal para uma prática efetiva, sujeita a ensaio, erro e transmissão de conhecimento.

Mendes Lopes recorda a organização das primeiras estruturas técnicas como um processo experimental e refere o Despacho n.º 3/94 da direção-geral. Sem consulta do documento original, essa referência é registada como memória do depoente, não como prova autónoma do conteúdo do despacho.

CAPÍTULO VIII

Passos Manuel, n.º 40 — a casa da especialização

A memória profissional guarda, além de diplomas e cargos, os lugares de trabalho. Uma lei define competências e um organograma distribui unidades, mas é nos edifícios onde as pessoas trabalham diariamente que se criam rotinas, relações, memórias e culturas profissionais. Na segunda metade da década de 1990, a Rua Passos Manuel, n.º 40, em Lisboa, tornou-se um desses lugares para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. A investigação criminal, o asilo, a informação e outras valências especializadas do Serviço foram adquirindo densidade num período em que o SEF deixava definitivamente de ser uma pequena administração de estrangeiros. O número de cidadãos estrangeiros aumentava, a aplicação de Schengen introduzia novas responsabilidades, a fraude documental tornava-se mais sofisticada e os processos relacionados com imigração ilegal começavam a exigir equipas capazes de trabalhar durante meses sobre redes e não apenas sobre ocorrências isoladas.

Passos Manuel representou a passagem de uma cultura ainda muito assente em estruturas provisórias para uma organização mais estável das funções centrais. A própria documentação pública posterior do SEF identifica o edifício como uma das suas instalações centrais, mantendo ali, ao longo dos anos, serviços com responsabilidades relevantes. A longevidade do local explica por que razão o endereço permaneceu associado à memória institucional mesmo depois de várias reorganizações orgânicas. A concentração de especialistas num mesmo espaço tinha vantagens evidentes. Um investigador podia discutir um documento com quem possuía experiência técnica; uma questão processual podia ser confrontada com

juristas; informação proveniente de uma região podia ser analisada centralmente e relacionada com factos ocorridos noutra; matérias de asilo ou de cooperação internacional podiam beneficiar de contactos institucionais mais próximos. A integração que a lei orgânica tinha desenhado começava a adquirir uma forma quotidiana.

Mas essa proximidade também tornava mais visível a complexidade da instituição. O SEF não era apenas uma polícia de fronteiras, nem apenas uma polícia criminal, nem apenas uma administração de imigração. No mesmo organismo conviviam lógicas profissionais diferentes. O investigador trabalhava segundo o Código de Processo Penal e sob direção de uma autoridade judiciária; o funcionário que instruía um pedido administrativo aplicava regras de procedimento e de direito de estrangeiros; quem tratava asilo trabalhava num quadro de proteção internacional; quem geria informação tinha deveres próprios de segurança e proteção de dados. Uma das tarefas mais difíceis de qualquer organização híbrida é impedir que a proximidade entre funções apague as fronteiras jurídicas que as separam.

O facto de uma instituição possuir determinada informação para fins administrativos não significa que essa informação possa ser utilizada livremente para qualquer finalidade. O facto de um cidadão estar irregular não o transforma em suspeito de crime. O facto de uma investigação revelar uma vulnerabilidade administrativa não dispensa o respeito pelos direitos do interessado. A especialização verdadeira exige saber quando os conhecimentos se devem cruzar e quando devem permanecer separados.

Passos Manuel foi igualmente um lugar de continuidade. As carreiras mudaram, as leis orgânicas foram revistas, novas direções centrais nasceram e algumas competências foram redistribuídas internamente, mas o edifício continuou associado a áreas sensíveis da missão. Anos depois, o Gabinete de Asilo e Refugiados ainda teria ali a sua referência e, já após a extinção do SEF, funções ligadas à proteção internacional permaneceriam naquele endereço

sob a AIMA. A sobrevivência do lugar para além da sigla é uma forma concreta de continuidade administrativa. A história institucional tende a privilegiar grandes datas: criação, reformas, operações, crises. Os edifícios raramente entram nos índices. No entanto, são eles que permitem compreender a vida real de uma organização. A Flamenga evoca o momento experimental da investigação. A Portela representa a fronteira e o turno. Passos Manuel representa a consolidação de serviços especializados e a criação de uma memória central que atravessou diferentes gerações.

O endereço não deve ser romantizado. Dentro de qualquer edifício público existem também burocracia, insuficiências, conflitos de competência, arquivos difíceis, processos demorados e decisões discutíveis. A importância histórica de Passos Manuel não deriva de ter sido um lugar ideal, mas precisamente de ter sido um lugar real onde diferentes dimensões do SEF se encontraram durante muitos anos. A consolidação das estruturas centrais preparou o Serviço para um desafio ainda maior. Em 1991 Portugal tinha assinado a adesão a Schengen; em 1995 a Convenção começaria a ser plenamente aplicada. A partir desse momento, a fronteira portuguesa deixaria definitivamente de ser apenas portuguesa. Os serviços instalados em Lisboa teriam de trabalhar numa rede europeia de informação, cooperação policial, vistos e asilo que transformaria profundamente a escala da instituição.

A Rua Passos Manuel, n.º 40, foi um dos lugares onde o conhecimento técnico passou a ser partilhado e conservado para além das pessoas que o produziam. Essa continuidade tornou-se particularmente importante quando as responsabilidades decorrentes de Schengen exigiram mais especialização e cooperação.

PARTE III

O SEF EUROPEU E OPERACIONAL

CAPÍTULO IX

Schengen — a fronteira portuguesa torna-se fronteira europeia

A assinatura, em Bona, em 25 de junho de 1991, do acordo de adesão de Portugal à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen alterou profundamente o horizonte em que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras trabalharia nas décadas seguintes. A assinatura não produziu uma aplicação operacional imediata. O acordo percorreu o necessário processo jurídico e a Convenção só passou a produzir plenamente os seus efeitos para Portugal em 26 de março de 1995. Entre uma data e outra houve quase quatro anos de preparação, adaptação e avaliação. Schengen é frequentemente resumido à ideia de deixar de mostrar o passaporte na fronteira entre Portugal e Espanha. Essa foi a consequência mais visível para o cidadão, mas institucionalmente era apenas uma parte do sistema. A abolição dos controlos regulares nas fronteiras internas assentava numa condição fundamental: os Estados participantes confiariam uns nos outros para controlar adequadamente as fronteiras externas e para partilhar informação relevante em matéria de segurança, vistos, pessoas procuradas, inadmissibilidade e cooperação policial.

O acordo de adesão entrou em vigor internacionalmente em 1 de março de 1994, de acordo com o registo dos tratados do Ministério Público. A aplicação operacional em Portugal começou em 26 de março de 1995, nos termos da Decisão SCH/Com-ex (94) 29, de 22 de dezembro de 1994. Assinatura, entrada em vigor e supressão efetiva dos controlos sistemáticos na fronteira interna são, portanto, momentos diferentes.

Para o SEF, essa lógica alterava a própria noção de fronteira. Um passageiro admitido em Lisboa podia, em condições normais, circular depois

para outros Estados Schengen sem novo controlo sistemático de fronteira. A decisão tomada por um inspetor português deixava, por isso, de produzir efeitos apenas para Portugal. O posto de fronteira nacional tornava-se uma porta de entrada para um espaço comum. A preparação exigiu procedimentos uniformes, formação, capacidade documental e sistemas de informação compatíveis. O Sistema de Informação Schengen introduziu uma lógica de consulta e partilha de alertas muito diferente dos antigos ficheiros nacionais em papel. A informação sobre pessoas e documentos relevantes podia ser disponibilizada de forma estruturada aos Estados participantes, enquanto o sistema SIRENE assegurava a troca suplementar de informação necessária à confirmação e execução de determinadas indicações.

Daniel Sanches recorda a preparação para Schengen como um processo simultaneamente diplomático, jurídico e operacional. Afirma ter coordenado matérias de segurança ligadas à adesão e assinala a complexidade das negociações, incluindo questões relativas à extradição e à compatibilização de regimes jurídicos. Na sua interpretação, a existência de um SEF especializado foi determinante para Portugal reunir condições de integração no calendário europeu. Esta é uma avaliação pessoal particularmente qualificada, não uma demonstração contrafactual de que a adesão teria sido impossível por outra via. O seu valor está em revelar quanto trabalho institucional permanecia escondido por trás das datas dos acordos.

A dimensão tecnológica era apenas uma parte. Schengen implicava uma política comum de vistos, regras sobre fronteiras externas, mecanismos de readmissão e cooperação, definição de responsabilidades em matéria de asilo e avaliações mútuas. Portugal deixou de poder organizar o controlo fronteiriço como assunto puramente doméstico. Os procedimentos nacionais tinham de resistir ao escrutínio de parceiros que dependiam da qualidade da atuação portuguesa para a segurança do espaço comum. A entrada em aplicação da Convenção, em março de 1995, suprimiu os controlos regulares

de pessoas na fronteira interna com Espanha. Isso não significou que o território junto à fronteira tivesse deixado de interessar à segurança. A cooperação policial, os controlos móveis dentro dos limites legais, os acordos de readmissão e a luta contra a criminalidade transfronteiriça ganharam importância. A fronteira terrestre mudou de natureza: deixou de ser um balcão permanente de controlo de pessoas e tornou-se espaço de cooperação e fiscalização seletiva.

Schengen alterou também a escala de atuação do SEF. O Serviço continuava a responder perante as autoridades portuguesas, mas os seus dirigentes e técnicos passaram a participar regularmente em grupos de trabalho, avaliações e redes europeias onde se definiam procedimentos a executar nos aeroportos, portos e serviços nacionais. A cooperação internacional tornou-se parte da atividade corrente. Ao mesmo tempo, a confiança entre Estados exigia padrões demonstráveis de formação, informação e controlo. A qualidade das fronteiras externas portuguesas deixou, assim, de depender apenas da avaliação interna: passou a ser apreciada segundo critérios partilhados e sujeita ao escrutínio de parceiros europeus. A mudança não retirou responsabilidade ao Estado português; tornou mais exigente o modo de a exercer.

É neste ponto que a criação da carreira de investigação e fiscalização poucos anos antes revela toda a sua importância. Portugal precisava de dispor de um corpo profissional próprio e de capacidade operacional estável para responder às exigências do novo espaço europeu. Um dos antigos dirigentes ouvidos para esta obra recorda a instalação do SEF como elemento decisivo dessa preparação e refere a participação do Serviço em grupos de trabalho europeus, incluindo estruturas dedicadas à imigração durante a primeira presidência portuguesa das Comunidades Europeias. A afirmação de que a adesão portuguesa a Schengen teria sido impossível sem o SEF pertence

ao domínio da apreciação pessoal do depoente; o dado historicamente verificável é a participação ativa do Serviço na preparação técnica, operacional e jurídica do novo quadro europeu.

A formação iniciada em 1990 e a passagem do Aeroporto de Lisboa para o SEF em 1991 foram etapas dessa mudança. Schengen aprofundou também a relação entre fronteira e informação: a segurança passou a depender cada vez mais da qualidade dos dados, da atualização dos sistemas, da confirmação de identidades e da cooperação entre serviços.

A perspetiva de Daniel Sanches sobre o caminho para Schengen associa a especialização das fronteiras portuguesas à capacidade do Estado para participar nos trabalhos europeus de segurança e circulação de pessoas. O antigo dirigente recorda negociações jurídicas exigentes e a presença portuguesa em grupos de trabalho comunitários, sublinhando que a modernização das estruturas operacionais não ocorreu desligada da diplomacia e do direito europeu. É uma avaliação de participante direto e deve, como todas as memórias retrospetivas, ser confrontada com a cronologia dos acordos, decisões e compromissos internacionais. O seu valor é lembrar que a mudança visível nos postos de fronteira correspondia a uma transformação menos visível, feita de instrumentos comuns, formação especializada e procedimentos de cooperação.

Esse processo não eliminou a importância do julgamento humano. Pelo contrário. Quanto mais informação existe, maior é a responsabilidade de a interpretar corretamente. Uma indicação pode referir-se a uma pessoa com nome semelhante; uma transliteração pode produzir falsos resultados; uma medida pode ter sido alterada ou depender de confirmação. A consulta informática ajuda a decidir, mas não substitui a verificação e as garantias. A europeização da fronteira deu ao SEF uma projeção internacional que seria reconhecida em diferentes momentos da sua história. Mas trouxe também

dependência. Uma falha portuguesa podia ter impacto nos parceiros; uma falha de outro Estado podia chegar a Portugal através da livre circulação.

Schengen substituiu parte da soberania exercida isoladamente por soberania exercida através de regras e confiança partilhadas. Quando, décadas depois, se decidiu extinguir o SEF e distribuir as suas competências por várias entidades, esta dimensão europeia tornou a transição especialmente complexa. Não bastava redistribuir tarefas dentro de Portugal. Era necessário garantir que cada interlocutor europeu sabia quem tinha passado a ser responsável por cada função e que os sistemas e canais continuavam a funcionar sem interrupção.

Em 1995, Schengen colocou perante Portugal uma responsabilidade adicional: a vigilância da sua fronteira externa passou a interessar a todos os Estados participantes. Um erro de identificação ou de controlo em Lisboa podia produzir consequências para além do território português. Era essa dimensão partilhada, mais do que um prestígio institucional abstrato, que redefinia a missão do SEF.

Março de 1995: Schengen no funcionamento dos aeroportos

A aplicação de Schengen em Portugal, a partir de 26 de março de 1995, alterou o significado operacional de uma fronteira aérea. A supressão dos controlos sistemáticos nas ligações internas ao espaço Schengen exigiu diferenciar circuitos de passageiros, reorganizar acessos e clarificar responsabilidades entre as autoridades e os operadores aeroportuários.

Os diplomas europeus fixaram o quadro jurídico; a execução requereu escolhas materiais e procedimentos concretos. Um itinerário de passageiros, uma escala de serviço ou a separação de zonas de embarque não resulta automaticamente do texto de uma convenção. Depende de coordenação entre quem administra os espaços, assegura os fluxos e exerce as competências legais de controlo.

Essa dimensão quotidiana é parte da história da integração europeia. A fronteira mudou, mas a exigência de rigor manteve-se: distinguir os controlos que deixavam de ser necessários daqueles que continuavam a ser indispensáveis nas fronteiras externas.

CAPÍTULO X

Fronteiras diferentes — aeroportos, portos e território Schengen

Falar em «controlo de fronteiras» como se existisse uma única atividade uniforme é esconder grande parte da realidade. Um aeroporto internacional, um porto marítimo, uma marina, um terminal de cruzeiros e uma antiga fronteira terrestre interna de Schengen colocam problemas muito diferentes. O SEF teve de aprender essas diferenças e transformar uma competência legal genérica em várias especializações operacionais. A fronteira aérea é marcada pela velocidade e pela concentração. Centenas ou milhares de passageiros chegam num curto espaço de tempo, os voos têm horários, as ligações não esperam e uma ocorrência mais complexa pode formar uma fila em minutos. O controlo documental é central, mas está inserido num sistema que inclui companhias aéreas, handling, administração aeroportuária, bagagem, trânsito internacional e zonas fisicamente delimitadas.

Nos portos, o ritmo é diferente e a unidade de referência deixa frequentemente de ser o passageiro isolado para passar a ser o navio, a tripulação e a escala. Listas de tripulantes, autorizações de desembarque, agentes de navegação, entradas e saídas temporárias, mudanças de tripulação, passageiros de cruzeiro, embarcações de recreio e situações de clandestinos a bordo criam uma realidade operacional própria. O profissional precisa de compreender a vida portuária para aplicar corretamente as regras de fronteira. A legislação de 1986 previu que o SEF assumisse progressivamente o controlo das fronteiras em articulação com a Guarda Fiscal. A transição começou no domínio aéreo, com o Aeroporto de Lisboa em 1991, e alargou-se depois a outros postos.

A componente marítima teve uma história mais longa de cooperação e repartição de responsabilidades, e a assunção pelo SEF das funções ainda exercidas pela Brigada Fiscal da GNR nos postos de fronteira marítima foi calendarizada de 12 a 23 de abril de 2007, pelo Despacho n.º 6781-A/2007, de 9 de abril. Esta diferença de calendário demonstra que a arquitetura fronteiriça portuguesa nunca mudou toda ao mesmo tempo.

A delimitação jurídica desse marco encontra-se no Despacho n.º 6781-A/2007, publicado em 9 de abril: o calendário de transferência abrangia doze postos e terminava em 23 de abril de 2007. O relatório anual do SEF de 2007 regista a conclusão da operação e a assunção do controlo dos postos de fronteira externa nacionais. Importa distinguir o controlo de pessoas no posto de fronteira das demais competências marítimas da GNR, que não foram simplesmente extintas por esse despacho.

Um depoimento recolhido sob anonimato recorda ainda que nem toda a atividade de fronteira se organizava em torno de voos regulares. Navios de passageiros, embarcações de pesca e outras escalas exigiam modos de trabalho diferentes, interlocutores distintos e respostas ajustadas ao contexto. A circulação dos profissionais entre tarefas de controlo, documentação e fiscalização podia alargar a compreensão da função, mas colocava igualmente desafios de formação e de gestão. Esta memória não é apresentada como descrição uniforme de todos os postos: serve para tornar visível a diversidade concreta escondida por uma designação administrativa aparentemente única.

Nas fronteiras terrestres, Schengen produziu uma transformação de outra natureza. A partir de 26 de março de 1995, os controlos sistemáticos de pessoas na fronteira com Espanha foram abolidos. Os antigos postos deixaram de desempenhar a função que durante décadas lhes dera sentido. Mas a criminalidade transfronteiriça, a imigração irregular e os mecanismos de readmissão não desapareceram. A resposta passou a depender de

cooperação policial, controlos móveis e estruturas conjuntas com as autoridades espanholas. A institucionalização de postos mistos e de formas de cooperação com Espanha mostrou como a fronteira interna podia desaparecer para o cidadão comum e continuar a existir como espaço de trabalho policial. O objetivo deixou de ser parar todos para encontrar alguns e passou a ser utilizar informação, análise e cooperação para intervir quando existisse fundamento legal. Era uma mudança de paradigma operacional.

Cada tipo de fronteira produziu especializações próprias, mas todos dependiam de uma base comum: identificação segura, conhecimento de documentos, regras de admissão, acesso a sistemas, capacidade de comunicação e compreensão das garantias legais. Uma fronteira não funciona bem apenas quando deteta quem não pode entrar. Funciona bem também quando permite passar rapidamente quem reúne todas as condições e quando identifica corretamente quem necessita de proteção. A pressão operacional podia criar tentações simplificadoras. No aeroporto, a rapidez pode favorecer decisões demasiado automáticas; no porto, a rotina pode reduzir atenção; no território interno, a fiscalização pode cair em abordagens indiscriminadas se não for sustentada por critérios objetivos. A especialização deve servir precisamente para evitar esses riscos: quanto melhor o profissional conhece a atividade, menos necessita de substituir conhecimento por preconceito.

O SEF foi construindo uma cultura de fronteira que dependia fortemente da circulação de pessoas entre postos, da formação e da partilha de experiências. Um inspetor que trabalhara num aeroporto transportava competências para uma chefia regional; quem conhecia fraude documental podia apoiar um porto; quem participava em operações conjuntas aprendia procedimentos de outros países. A instituição funcionava como rede interna de conhecimento. Essa rede tornou-se mais complexa com a tecnologia. Bases de dados, leitura eletrónica de documentos, sistemas Schengen e,

posteriormente, controlo automatizado alteraram a fronteira sem eliminar a necessidade de profissionais. A tecnologia acelerava verificações e permitia consultar informação que antes seria inacessível em tempo útil, mas os problemas difíceis continuavam a exigir decisão humana.

A história das fronteiras do SEF é, portanto, uma história de pluralidade. Não existe «a fronteira» no singular. Existem ambientes com riscos, ritmos e parceiros diferentes, unidos por uma função comum do Estado. A capacidade de formar profissionais que compreendessem essas diferenças foi uma das formas de especialização construídas pela instituição.

A redistribuição de competências entre PSP e GNR, em 2023, voltou a tornar visível a diversidade dos postos de fronteira. A lei podia alterar rapidamente a entidade responsável; a transmissão da experiência acumulada, dos procedimentos e do conhecimento local exigia tempo e organização. Essa diferença deve integrar a avaliação da transição.

CAPÍTULO X — FRONTEIRAS E TRABALHO NO TERRENO

A fronteira não termina na decisão de recusar a entrada

Uma recusa de entrada podia ser juridicamente clara e humanamente difícil. No testemunho de um antigo profissional, as situações que mais o marcaram envolviam pessoas que chegavam com poucos recursos, expectativas elevadas e, por vezes, obrigações financeiras contraídas para viajar. O relato não transforma essas circunstâncias em fundamento automático de admissão; recorda que a pessoa continuava a merecer informação, tratamento digno e atenção às suas necessidades enquanto a decisão legal era executada.

O depoente atribui especial importância à explicação serena dos fundamentos da decisão e, quando adequado, das vias legais de entrada ou de regularização que pudessem existir. As dificuldades linguísticas, a pressão dos horários e a ausência de recursos de tradução imediatamente disponíveis podiam tornar esse diálogo particularmente exigente. A firmeza da autoridade, nesta perspetiva, não se media pela dureza da linguagem: media-se pela capacidade de executar a lei sem humilhar o destinatário.

Outras decisões colocavam problemas diferentes. No controlo documental, na fiscalização ou na apreciação de uma infração, a aparência de uma irregularidade não esgotava a análise. Era necessário apurar os factos, identificar os pressupostos legais e ponderar a prova antes de impor consequências potencialmente graves. O bom senso invocado na memória não é licença para ignorar regras; só tem valor quando orienta uma aplicação fundamentada, proporcional e verificável do direito.

Esta dimensão humana não apaga as situações de tensão ou os erros que possam ter ocorrido. Mostra antes que o controlo de fronteiras era simultaneamente uma tarefa de segurança, uma atividade administrativa e uma relação entre pessoas. Os documentos fixam competências e resultados; os relatos ajudam a perceber o peso que uma decisão podia ter para quem a tomava e para quem a recebia.

Fonte memorialística: relato profissional anónimo. Perceções pessoais; não é prova da legalidade de decisões ou da frequência das situações descritas.

CAPÍTULO XI

A investigação criminal do SEF — especialização sem criminalizar a imigração

A investigação criminal integrou progressivamente as funções do SEF, embora o seu desenvolvimento exija distinguir os poderes orgânicos iniciais das competências penais posteriores. A Lei Orgânica de 1986 já previa uma Divisão de Investigação e conferia poderes relevantes ao pessoal da carreira. A verdadeira mudança penal, porém, ocorreu em 1993, quando o Decreto-Lei n.º 59/93 tipificou os crimes de auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal e atribuiu expressamente ao SEF competência para os investigar e averiguar, sem excluir as competências de outras entidades. A distinção é fundamental para compreender a natureza da atividade. Imigração não é crime. Permanecer irregularmente num país pode desencadear consequências administrativas, mas não transforma automaticamente a pessoa num delinquente. O objeto da investigação criminal estava sobretudo nas condutas de quem organizava, facilitava ou explorava entradas ilegais e, progressivamente, nas redes que utilizavam documentos falsos, empresas, relações laborais ou outros mecanismos para lucrar com a vulnerabilidade de terceiros.

Esta especialização permitia ao SEF observar o fenómeno migratório em várias fases: documentos na fronteira, pedidos de residência, moradas, entidades empregadoras, recusas de entrada, afastamentos e padrões de circulação. Um indício isolado podia ganhar significado quando relacionado com outros elementos. Daniel Viegas Sanches recorda que, na sua direção, a necessidade de investigação criminal especializada se tornou mais clara quando informações sobre imigração irregular e criminalidade associada, na sua avaliação, não recebiam resposta suficientemente especializada por

outras entidades. Esta é uma apreciação testemunhal circunscrita à sua experiência, não um juízo geral sobre o desempenho das demais polícias ou autoridades judiciárias.

A investigação podia nascer de uma ocorrência de fronteira, de uma fiscalização, de uma denúncia ou de informação partilhada por um serviço estrangeiro. Mas a mesma integração que aumentava a capacidade de detetar padrões exigia limites rigorosos: a utilização de informação para fins criminais tinha de respeitar a lei, a finalidade dos dados, as regras processuais e a direção da autoridade judiciária competente.

Na origem da investigação criminal especializada, Daniel Sanches identifica uma necessidade prática: informação recolhida nos domínios migratório e fronteiriço nem sempre encontrava, segundo a sua experiência, resposta adequada nas estruturas investigatórias então existentes. A proximidade entre fraude documental, auxílio à imigração irregular e outras formas de criminalidade levou a direção do SEF a defender capacidade própria. Mendes Lopes descreve a mesma fase a partir do terreno, valorizando a relação entre indícios recolhidos na fronteira e trabalho de análise posterior. Nenhum destes depoimentos autoriza a concluir que todos os outros órgãos de polícia criminal fossem incapazes; ambos explicam por que razão aqueles responsáveis consideraram útil construir uma especialização distinta.

A Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000 consolidou definitivamente esta identidade. O SEF passou a ser definido expressamente como serviço de segurança e órgão de polícia criminal, atuando no processo penal sob direção e dependência funcional da autoridade judiciária competente. A lei criou uma estrutura mais ajustada à investigação, incluindo um Departamento de Investigação e um Departamento de Pesquisa e Análise, e reafirmou a competência para investigar o auxílio à imigração ilegal e crimes conexos. A investigação das redes migratórias apresentava

dificuldades particulares. Os factos podiam atravessar várias jurisdições; os intervenientes utilizavam diferentes línguas e identidades; os documentos podiam ser produzidos num país, alterados noutro e utilizados num terceiro; os fluxos financeiros passavam por intermediários; e as pessoas transportadas podiam simultaneamente ser testemunhas, vítimas ou participantes conscientes em parte do esquema. A realidade raramente correspondia a categorias simples.

O tráfico de pessoas tornou ainda mais clara a necessidade de distinguir imigração irregular de criminalidade contra os migrantes. Uma vítima pode entrar ilegalmente, utilizar documentos falsos fornecidos por terceiros ou trabalhar sem contrato e continuar a ser a pessoa que o direito penal pretende proteger. Se a polícia olhar apenas para a irregularidade, pode punir administrativamente quem deveria ser identificado como vítima. A qualidade da investigação mede-se também por esta capacidade de mudança de perspetiva. A Lei n.º 23/2007 reforçou o enquadramento ao determinar que cabia ao SEF investigar os crimes previstos no capítulo relativo à imigração ilegal e outros com eles conexos, nomeadamente o tráfico de pessoas. A legislação permitia ainda, dentro das garantias próprias, instrumentos de investigação adequados à criminalidade organizada. A atividade do Serviço aproximava-se, assim, cada vez mais da investigação criminal complexa.

A Lei de Organização da Investigação Criminal de 2008 enquadrou estas matérias num modelo de competências partilhadas e articulação com a Polícia Judiciária. Em determinados crimes, incluindo auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio e tráfico de pessoas, a lei reconhecia competências que podiam envolver diferentes órgãos de polícia criminal. A cooperação deixava de ser opção e tornava-se necessidade processual. Uma investigação bem-sucedida não se mede apenas pelo número de detenções. Mede-se pela qualidade da prova, pela capacidade de identificar todos os

intervenientes relevantes, pela proteção das vítimas, pela recuperação de informação útil para prevenir novos crimes e pela resistência da acusação ao contraditório judicial. Uma operação mediática pode ser um fracasso processual; uma investigação discreta pode desmantelar uma rede sem grande exposição pública.

A cultura de investigação do SEF cresceu nesse cruzamento entre conhecimento migratório e técnica criminal. A instituição conhecia os procedimentos que as redes tentavam explorar e podia reconhecer quando uma aparência administrativa escondia um esquema organizado. Essa proximidade constituía um ativo, mas também uma responsabilidade acrescida: os investigadores tinham de demonstrar que não confundiam a irregularidade dos migrantes com a culpa dos exploradores. Com a extinção do Serviço, a investigação dos principais crimes associados à imigração ilegal e ao tráfico passou para a Polícia Judiciária, que recebeu também os profissionais da antiga carreira de investigação e fiscalização. A opção pode oferecer vantagens através do acesso a capacidades mais amplas de investigação criminal. A questão histórica é saber se o conhecimento específico do fenómeno migratório foi preservado e integrado ou se, ao longo do tempo, se diluirá numa organização com muitas outras prioridades.

A resposta exigirá dados e distância. O que pode afirmar-se desde já é que a investigação criminal do SEF não deve ser recordada como prova de que a instituição «criminalizava a imigração». A sua justificação mais forte era precisamente a inversa: num fenómeno em que pessoas vulneráveis podem ser exploradas por redes transnacionais, uma política migratória humanista também necessita de investigação criminal competente.

O MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO SEGUNDO MENDES LOPES

O testemunho recolhido permite aprofundar a dimensão de aprendizagem coletiva que acompanhou os primeiros anos do setor de investigação. Mendes

Lopes recorda que a equipa procurava envolver diferentes elementos nas diligências, discutir previamente o planeamento e, depois, analisar os resultados para identificar erros e melhorar procedimentos. Na sua apreciação, o trabalho policial exigia conciliar a investigação no terreno com as exigências da instrução processual, que absorviam tempo e meios.

Mendes Lopes recorda a relação com o Ministério Público como essencial à investigação do SEF. As diligências decorriam sob direção da autoridade judiciária e exigiam registo e controlo. Refere também tensões entre organismos na afirmação dessa competência. São perceções de época, não provas de intenções alheias. A articulação destinava-se a assegurar que os indícios migratórios eram examinados segundo as regras do processo penal.

A experiência descrita por Mendes Lopes mostra que a atribuição de competências não basta para criar uma unidade especializada. Formação, supervisão, registo de procedimentos e avaliação de resultados foram dimensões relevantes da sua consolidação inicial.

«Livro Mágico»: dos indícios documentais à investigação

A Operação «Livro Mágico» demonstra a utilidade da ligação entre verificação documental e investigação criminal. Marina Nogueira Portugal recorda sinais de incoerência detetados em processos relacionados com a identidade e o Passaporte Eletrónico Português. Segundo o seu relato, esses elementos motivaram alertas às estruturas competentes. A memória da origem das suspeitas deve ser distinguida dos factos e resultados documentados da operação.

A importância do testemunho não está na descrição de técnicas de deteção, que aqui não se desenvolvem. Está na articulação entre funções: a informação documental não permanecia isolada da investigação criminal. Um dado inicialmente administrativo podia adquirir relevância policial quando surgia associado a outros elementos e era apreciado com as garantias próprias de uma investigação. Essa interligação não dispensava controlo jurídico nem transformava uma irregularidade em prova de crime. Permitiria, isso sim, identificar questões merecedoras de esclarecimento.

A existência e a dimensão transnacional da Operação «Livro Mágico» encontram confirmação no Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2016, que a descreve como investigação sobre certidões de nascimento falsificadas para obtenção fraudulenta da nacionalidade portuguesa, com cooperação europeia e internacional. A imprensa noticiou, em 2017, condenações em primeira instância de arguidos julgados nesse processo. Sem consulta da totalidade das decisões judiciais e dos eventuais recursos, não se retiram daqui conclusões sobre o trânsito em julgado nem se confundem investigados, acusados e condenados.

Esta estória documental mostra por que razão a investigação do SEF não se reduzia a detenções em fronteira. A segurança de um passaporte começa antes da sua impressão: na qualidade dos registos, na credibilidade dos documentos que sustentam uma identidade e na capacidade de articular serviços que conhecem fases distintas do mesmo procedimento. A utilidade da especialização mede-se, aqui, pela informação que consegue reconhecer, confrontar e transformar em prova legítima.

CAPÍTULO XI — INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Do indício na fronteira à investigação criminal

O testemunho de **Alfredo de Paiva Henriques** acrescenta a este capítulo a perspetiva de quem, entre 4 de março de 2010 e 1 de maio de 2012, chefiou o Departamento de Investigação da Direção Central de Investigação, Pesquisa e Análise de Informação (DCIPAI). Nesse período coordenou e supervisionou equipas encarregadas de inquéritos cuja investigação fora delegada pelo Ministério Público. O seu relato permite observar a atividade investigatória a partir das decisões de direção quotidiana, sem a confundir com uma autonomia relativamente à autoridade judiciária.

Henriques insiste no valor de uma ligação funcional entre postos de fronteira, fiscalização territorial, informação administrativa e investigação. Uma incongruência detetada numa fronteira podia justificar averiguações; não dispensava, porém, o registo, a comunicação ao Ministério Público nem a obtenção de prova admissível. Na descrição do antigo dirigente, o sistema integrado facilitava a passagem célere do sinal inicial à verificação por equipas especializadas. Essa vantagem operacional constitui uma avaliação do depoente, que deverá ser confrontada, caso a caso, com resultados documentados.

Como exemplo fundador, recorda uma investigação de 1993, relacionada com passageiros que procuravam seguir dos Açores para os Estados Unidos utilizando documentos falsificados. A narrativa associa o trabalho de fronteira a diligências posteriores em Lisboa e à identificação de pessoas suspeitas de auxílio à imigração ilegal. O depoente refere condenações; sem consulta dos autos e decisões judiciais correspondentes, a presente edição conserva o episódio como memória profissional, não como reconstituição judicial certificada.

O interesse histórico do relato está menos na reivindicação de um êxito exemplar do que na explicação do método de trabalho: reconhecer o indício, transmiti-lo com rigor, preservar a informação relevante e construir a prova sob direção judiciária.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 1–2 e 9–10.

CAPÍTULO XII

Ministério Público, autoridade judiciária e a construção da prova

A investigação criminal decorre sob direção da autoridade judiciária competente; a polícia não decide autonomamente a responsabilidade penal. A sua função é recolher e preservar elementos, realizar diligências legalmente admissíveis e transformar informação em prova sob o enquadramento do processo penal. No caso do SEF, esta realidade tornou-se expressa na Lei Orgânica de 2000: enquanto órgão de polícia criminal, o Serviço atuava no processo sob direção e dependência funcional da autoridade judiciária competente. A relação com o Ministério Público era, por isso, estrutural. A hierarquia interna do SEF organizava pessoal, meios e prioridades institucionais; a investigação concreta submetida a processo penal obedecia à direção da magistratura competente. Esta dupla dimensão — dependência hierárquica administrativa e dependência funcional processual — é comum aos órgãos de polícia criminal, mas adquire especial importância numa instituição que acumulava também poderes administrativos sobre estrangeiros.

Transformar um indício migratório em prova criminal exigia mudança de método. Uma informação recolhida num processo administrativo pode despertar suspeita, mas não basta para condenar alguém. É necessário determinar a sua origem, verificar autenticidade, respeitar regras de obtenção, estabelecer ligações factuais e permitir que a defesa a possa contraditar. O processo penal é precisamente o mecanismo que impede que a convicção policial se transforme automaticamente em verdade judicial. A prova documental ocupava um lugar central. Passaportes, vistos, títulos de residência, contratos, declarações, bilhetes de viagem e registos de

movimentos podiam ser relevantes, mas o significado nunca era automático. Um documento falso pode ter sido produzido pelo utilizador ou imposto por uma rede; uma declaração aparentemente regular pode esconder exploração; uma morada repetida em muitos processos pode corresponder a fraude organizada ou simplesmente a precariedade habitacional. A investigação exige contexto.

A aprendizagem relatada por Mendes Lopes distingue duas atividades que, embora associadas, não se confundem: investigar factos e instruir o processo segundo as exigências formais. Na sua apreciação, a carga burocrática e documental absorvia uma parcela importante do esforço de equipas ainda em constituição. Esta observação é particularmente útil para a história da profissionalização do SEF, porque recorda que uma investigação não termina com a recolha de informação: tem de preservar legalidade, rastreabilidade, contraditório e valor probatório. A qualidade do procedimento não é uma alternativa à eficácia investigatória; constitui uma das suas condições.

A dimensão humana era ainda mais delicada. Muitas vítimas de tráfico ou exploração dependem economicamente de quem as controla, receiam autoridades, desconhecem a língua ou temem que a cooperação com a polícia termine em afastamento do país. O depoimento pode ser fragmentado, contraditório ou tardio sem que isso signifique necessariamente falsidade. Entrevistar nestas condições exige técnica, tradução adequada e compreensão das vulnerabilidades. A cooperação entre investigador e magistrado permitia também delimitar a fronteira entre ilícito administrativo e crime. Nem toda a violação da lei de estrangeiros justificava processo penal. A permanência irregular, uma falha documental ou uma infração laboral podiam pertencer a regimes jurídicos diferentes. A qualidade de uma polícia especializada mede-se, em parte, pela capacidade de não expandir indevidamente o direito penal para situações que a lei resolveu por outra via.

Ao longo dos anos, a investigação tornou-se tecnologicamente mais exigente. Comunicações eletrónicas, registos digitais, movimentos financeiros e informação proveniente de outros Estados passaram a ter importância crescente. Nada disso eliminou as garantias processuais. Pelo contrário, quanto mais intrusivo é o meio, maior tende a ser a necessidade de autorização, controlo e documentação da cadeia de obtenção da prova. A relação com o Ministério Público era também um mecanismo de aprendizagem institucional. Decisões de arquivamento, acusações, instruções, absolvições e condenações devolviam informação sobre a qualidade das investigações. Um serviço de investigação amadurece quando consegue aprender não apenas com as operações que considera bem-sucedidas, mas também com os casos em que a prova não confirmou as suspeitas iniciais.

A história de uma investigação exige acompanhar o processo até à decisão judicial. Detenção não é culpa; acusação não é condenação. A absolvição também deve constar do relato. Depois da extinção do SEF, a Polícia Judiciária recebeu a investigação criminal especializada, enquanto informação relevante passou a depender de cooperação com a AIMA, PSP, GNR e outras entidades. A partilha legal e tempestiva de dados tornou-se, por isso, essencial para preservar a eficácia da investigação.

O legado da investigação criminal do SEF exige duas disciplinas inseparáveis: conhecimento especializado das redes e respeito pelas regras de prova e direção judiciária. A ausência de uma compromete a outra.

CAPÍTULO XI — INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO SEF

A experiência não substitui a prova

Uma discrepância documental ou uma informação contraditória podiam justificar novas diligências. Um profissional ouvido sob anonimato recorda a importância da atenção ao pormenor e da experiência na identificação desses sinais. Mas observar não era provar: cada indício tinha de ser confrontado com outras fontes, documentado e submetido às regras do processo penal.

O trabalho investigatório raramente se reduzia às operações de maior visibilidade. Exigia preparar diligências, recolher informação fiável, avaliar riscos e decidir quando ainda faltava prova. A precipitação podia comprometer o processo ou os direitos dos envolvidos. Para ter valor judicial, cada elemento carecia de enquadramento legal, documentação e controlo sob direção da autoridade judiciária.

Segundo o depoente, a falta de efetivos dificultava a distribuição de tarefas, o descanso e a continuidade das investigações. O empenho das equipas resolvia urgências, mas não a escassez estrutural. Essa memória do esforço não legitima serviços permanentemente subdimensionados; os resultados de um processo também não representam, sem dados adicionais, toda a atividade do SEF.

Uma suspeita nascida na fronteira ou no atendimento só adquiria relevância criminal depois de confirmada e analisada segundo as garantias do processo penal. Conhecer o terreno ajudava a formular hipóteses; a prova exigia registo, verificação e contraditório. A especialização não afastava essas exigências.

Fonte memorialística: testemunho profissional autorizado apenas para divulgação anónima; omitidos pormenores de diligências e ocorrências individualizantes.

CAPÍTULO XII — MINISTÉRIO PÚBLICO E PROVA

Supervisão, autonomia técnica e falta de meios

A chefia de uma investigação não se esgota na distribuição de processos. Alfredo de Paiva Henriques descreve a direção do Departamento de Investigação como exercício de acompanhamento regular das diligências e de supervisão de equipas que trabalhavam em processos confiados ao SEF pelo Ministério Público. Na sua experiência, havia autonomia técnica suficiente para executar as tarefas, subordinada à direção do magistrado titular do inquérito e às regras internas de responsabilidade hierárquica.

A apreciação favorável da articulação institucional convive, no mesmo depoimento, com a descrição de obstáculos concretos. O antigo dirigente identifica escassez de inspetores, limitações materiais, inadequação dos espaços de trabalho e dificuldades logísticas numa direção central instalada numa zona urbana congestionada. A falta de estacionamento próximo e a dispersão de áreas do edifício surgem no relato não como pormenores anedóticos, mas como fatores que consumiam tempo e organização.

Mais decisivo era o efeito dos recursos insuficientes sobre os prazos. Henriques recorda averiguações adiadas, investigações obrigadas a esperar pela disponibilidade de equipas e a dificuldade de selecionar e estabilizar pessoal com perfil apropriado. Acrescenta, como juízo profissional, que a especialização de magistrados no domínio da criminalidade transnacional associada aos fluxos migratórios podia melhorar a compreensão e a condução dos casos mais complexos.

Estas observações não demonstram, por si, os níveis de produtividade nem a causa de cada atraso. Colocam, contudo, uma pergunta importante à história institucional: até que ponto os resultados da investigação dependiam da qualidade dos profissionais, e até que ponto eram condicionados por escolhas persistentes de pessoal, instalações e prioridades? A resposta exige séries de efetivos, relatórios de atividade e informação processual publicável.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 2–4 e 7.

CAPÍTULO XIII

Cooperação internacional — Schengen, SIRENE, Frontex e redes policiais

A dimensão internacional do SEF não foi um complemento diplomático da atividade interna. Tornou-se, sobretudo depois de Schengen, uma parte estrutural da missão. Migrações, fronteiras, asilo e criminalidade associada à circulação de pessoas atravessam jurisdições por natureza. Um serviço que trabalhasse apenas dentro das fronteiras administrativas portuguesas seria incapaz de compreender grande parte dos fenómenos que tinha de controlar. A Lei Orgânica de 2000 mostra até que ponto esta dimensão já estava consolidada. O diploma atribuía ao SEF responsabilidades de representação do Estado Português em estruturas da União Europeia relacionadas com imigração, fronteiras e asilo, participação em grupos do acervo Schengen, cooperação policial, readmissões, SIS e SIRENE, participação no Grupo de Budapeste e acompanhamento da cooperação entre países do Mediterrâneo Ocidental. Previa igualmente oficiais de ligação e colaboração direta com serviços congéneres estrangeiros.

Este mapa institucional é importante porque impede uma simplificação frequente. A cooperação internacional não se fazia através de um único organismo nem de uma única rede. Havia canais de política europeia, canais operacionais de fronteira, mecanismos policiais, sistemas de informação, acordos bilaterais e contactos de ligação. Organizações como Europol e Interpol tinham arquiteturas próprias e pontos nacionais de contacto que não coincidiam necessariamente com o SEF; ainda assim, informação relevante para criminalidade migratória circulava através das estruturas nacionais de cooperação policial em que o Serviço participava. O SIRENE representa bem essa lógica. O Sistema de Informação Schengen permite a

existência de indicações comuns; mas uma indicação informática raramente contém tudo aquilo que uma autoridade precisa de saber para atuar. O canal SIRENE assegura a informação suplementar necessária à confirmação, coordenação e execução das medidas associadas aos alertas. A qualidade da resposta depende tanto do sistema tecnológico como da capacidade dos profissionais que comunicam através dele.

Daniel Sanches refere ainda a presença do SEF nos trabalhos preparatórios da integração europeia e recorda ter presidido ao Grupo Ad Hoc Imigração durante uma presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias. O depoimento reforça a ideia de que a dimensão internacional do Serviço não se resumia à execução de acordos externos. Também envolvia a definição de posições, a aprendizagem em redes transnacionais e a preparação de soluções nacionais compatíveis com obrigações partilhadas. Datas, presidências e competências concretas devem continuar a ser verificadas em documentação diplomática e institucional independente.

A criação da Frontex, em 2004, acrescentou outra dimensão. As fronteiras externas deixaram de ser apenas responsabilidade isolada de cada Estado e passaram a beneficiar de uma agência europeia orientada para coordenação operacional, análise de risco, formação e operações conjuntas. O SEF participou em missões e destacou profissionais para atividades em outros Estados, ao mesmo tempo que recebia e partilhava conhecimento sobre novas rotas, documentos e formas de atuação. Os oficiais de ligação foram outro instrumento importante. Colocar um profissional num país estrangeiro ou junto de uma representação diplomática não significa apenas criar um canal de comunicação.

Significa possuir alguém que conhece simultaneamente a realidade portuguesa e o contexto local, capaz de acelerar verificações, compreender documentos, estabelecer relações de confiança e apoiar cooperação em casos que seriam muito mais lentos através de correspondência formal. Os acordos

de readmissão mostravam uma vertente diferente da mesma cooperação. O afastamento de uma pessoa em situação irregular pode exigir que outro Estado reconheça responsabilidade pela sua readmissão, confirme identidade ou aceite documentação. Sem mecanismos internacionais, uma decisão nacional juridicamente válida pode ser operacionalmente impossível de executar.

A cooperação também produzia conhecimento preventivo. Alterações de rotas migratórias, novos modelos de falsificação, mudanças em redes de passadores e situações de risco podiam ser identificadas primeiro noutro país. A partilha atempada dessa informação permitia preparar a fronteira portuguesa antes de o fenómeno surgir com a mesma intensidade. Uma boa rede internacional vale muitas vezes por aquilo que evita. A participação em grupos europeus tinha ainda uma dimensão normativa. Os técnicos nacionais não se limitavam a aplicar decisões tomadas noutro lugar; participavam em reuniões onde eram discutidos procedimentos, sistemas e orientações que depois influenciariam a legislação e a prática.

A qualidade da representação nacional podia, portanto, afetar a própria forma como as regras europeias eram desenhadas. Esta crescente internacionalização exigiu capacidade linguística, continuidade institucional e memória. Uma negociação não recomeça do zero em cada reunião. É necessário saber o que Portugal defendeu anteriormente, que compromissos assumiu, que problemas técnicos foram identificados e quais os interlocutores relevantes. A rotação excessiva de profissionais ou a perda de arquivo informal pode enfraquecer uma posição nacional mesmo quando as instruções formais permanecem.

O SEF foi, ao longo dos anos, acumulando precisamente esse capital relacional. Parte dele estava nos documentos e nas unidades orgânicas; outra parte estava nas pessoas. Quando o Serviço foi extinto, a transferência das competências internacionais tornou-se por isso uma das áreas mais sensíveis.

Diferentes interlocutores passaram para estruturas distintas, e foi necessário explicar externamente uma nova geografia institucional portuguesa. A história da cooperação internacional demonstra, mais uma vez, que estrangeiros e fronteiras nunca foram uma função exclusivamente doméstica. O controlo de um passaporte em Lisboa pode depender de informação produzida em Berlim; uma investigação portuguesa pode começar com um alerta francês; uma vítima encontrada em Portugal pode ter atravessado vários países; uma decisão de afastamento pode exigir cooperação com Espanha ou com o Estado de origem.

O valor do SEF nesta matéria não deve ser medido pela quantidade de siglas internacionais associadas ao seu nome. Deve ser medido pela capacidade de inserir Portugal numa rede de confiança. Schengen só funciona porque cada Estado acredita que os outros cumprem a sua parte. A cooperação policial só funciona quando a informação é fiável. E uma fronteira europeia só é comum quando os serviços conseguem trabalhar como partes de um sistema maior do que cada um deles.

SIRENE: transformar cooperação em trabalho quotidiano

Marina Nogueira Portugal situa parte da sua experiência no Gabinete Nacional SIRENE, entre 1995 e 1997. Recorda a organização de procedimentos, formação e contactos necessários ao intercâmbio de informações Schengen. O relato mostra que a cooperação internacional dependia não apenas de sistemas informáticos, mas também de equipas preparadas para interpretar e transmitir dados com rigor.

Os instrumentos de cooperação policial exigem uma linguagem comum entre autoridades de diferentes Estados. Para que uma indicação circule com utilidade, é necessário conhecer as condições legais de acesso, as regras de validação e o alcance da informação recebida. Uma plataforma informática torna a transmissão possível; a qualidade da resposta continua a depender do trabalho profissional.

A construção destes procedimentos atravessou várias fases da integração europeia e exigiu atualização constante. A experiência institucional acumulada nas unidades nacionais explica por que razão a cooperação não é apenas uma rede técnica: é também uma prática de precisão, responsabilidade e confiança entre interlocutores.

CAPÍTULO XIV

Alertas internacionais, SIS e Mandado de Detenção Europeu

A fronteira não serve apenas para verificar se uma pessoa possui documento válido e reúne condições administrativas de entrada. É também um ponto onde podem ser detetadas medidas policiais ou judiciais emitidas por autoridades nacionais e estrangeiras. Com a integração europeia, essa função passou a depender crescentemente de sistemas comuns de informação e de mecanismos de cooperação judicial. O Sistema de Informação Schengen foi decisivo nessa transformação. Em vez de ficheiros nacionais isolados, os Estados participantes passaram a dispor de uma infraestrutura comum de indicações relativas a pessoas e objetos, utilizada para finalidades legalmente definidas.

A consulta numa fronteira podia revelar uma proibição de entrada, um pedido relacionado com pessoa procurada, uma situação de desaparecimento, a necessidade de localização ou uma indicação sobre documento ou objeto. O resultado da consulta nunca dispensava verificação. Nomes iguais, diferenças de transliteração, múltiplas nacionalidades, erros de digitação ou documentos utilizados por terceiros podem gerar correspondências aparentes. A identificação segura da pessoa é condição anterior a qualquer consequência. Agir depressa sobre a pessoa errada não é eficiência; é falha grave do Estado.

O canal SIRENE permitia precisamente obter informação suplementar e coordenar a atuação associada a determinadas indicações Schengen. O trabalho não terminava quando o ecrã apresentava um alerta. Era necessário perceber a sua validade, alcance, autoridade emissora e medida concreta a adotar. Em situações sensíveis, alguns minutos de confirmação podiam evitar

uma detenção indevida ou, no sentido inverso, impedir que uma pessoa procurada abandonasse o espaço de controlo. A introdução do Mandado de Detenção Europeu, com aplicação em Portugal a partir de 2004, aprofundou a cooperação judicial entre Estados-Membros. O MDE não transformou o SEF em autoridade judiciária nem lhe conferiu a competência de decidir entregas. O papel do Serviço surgia sobretudo no ponto em que o controlo fronteiriço ou uma consulta de sistemas permitia localizar e identificar uma pessoa sujeita a uma medida, desencadeando depois a intervenção das autoridades competentes.

Esta distinção é importante porque evita atribuir à polícia de fronteira poderes que pertencem aos tribunais e ao Ministério Público. O agente que deteta uma indicação executa atos previstos na lei e comunica; não decide o mérito do processo estrangeiro nem substitui o controlo judicial. A rapidez da cooperação europeia assenta precisamente na confiança de que cada entidade conhece o seu papel. A dimensão dos alertas colocou também desafios de proteção de dados. Quanto maior é a circulação de informação policial, maior deve ser a exigência sobre qualidade, atualização, acesso e rastreabilidade. Uma indicação desatualizada pode restringir indevidamente a liberdade de uma pessoa. Um dado incompleto pode produzir erro. A segurança do sistema depende tanto da capacidade de inserir informação como da capacidade de a corrigir ou apagar quando deixa de existir fundamento.

Para o SEF, esta área unia três das suas especializações: fronteira, informação e identificação. O profissional precisava de dominar o procedimento de fronteira, compreender o significado das indicações e conseguir estabelecer com segurança que a pessoa à sua frente correspondia efetivamente à pessoa procurada. A tecnologia reduzia o tempo de consulta; a responsabilidade humana permanecia. A experiência acumulada neste domínio integrou a memória Schengen do Serviço. Ao longo dos anos, as

equipas portuguesas participaram na evolução dos sistemas e adaptaram-se a novas categorias de indicações e mecanismos de cooperação. A fronteira moderna deixou definitivamente de ser apenas um lugar físico; tornou-se um terminal de uma rede jurídica e informacional europeia. Com a extinção do SEF, as responsabilidades associadas a fronteiras, sistemas e cooperação foram redistribuídas. O desafio passou a ser garantir que a mudança de entidade não criava falhas de comunicação, atrasos ou dúvidas sobre quem deveria confirmar e executar cada medida. Uma indicação Schengen não espera que um Estado reorganize o seu organograma.

Este é um dos exemplos mais claros de como a soberania contemporânea funciona através de interdependência. Portugal mantém a responsabilidade pelas decisões tomadas no seu território, mas muitas delas dependem de informação produzida por outros Estados e de compromissos comuns. A fronteira tornou-se mais aberta para milhões de pessoas precisamente porque se tornou mais conectada para as autoridades.

CAPÍTULO XV

Tráfico de seres humanos — quando controlar significa proteger

Poucos fenómenos mostram tão claramente os riscos de confundir imigração irregular com criminalidade como o tráfico de seres humanos. Uma pessoa traficada pode atravessar uma fronteira com documentos falsos, trabalhar sem contrato, viver em situação irregular ou apresentar um relato inicialmente incoerente. Se a autoridade olhar apenas para cada uma dessas irregularidades, pode tratar como infrator quem é, na realidade, vítima de um crime grave. O tráfico distingue-se do simples auxílio à imigração ilegal pela finalidade de exploração e pelos meios de controlo exercidos sobre a vítima. Transportar ou facilitar a entrada irregular de uma pessoa mediante pagamento pode constituir auxílio; recrutar, transportar, alojar ou receber alguém para exploração através de coação, engano, abuso de vulnerabilidade ou outros meios previstos na lei coloca o problema noutro plano. A fronteira entre os dois fenómenos nem sempre é imediatamente visível.

A posição do SEF dava-lhe possibilidade de detetar sinais em momentos diferentes. Um profissional de fronteira podia observar uma pessoa excessivamente controlada por terceiro; uma fiscalização laboral podia revelar trabalhadores privados de documentos ou submetidos a condições degradantes; um processo administrativo podia mostrar moradas, contratos ou intermediários repetidos; uma investigação podia relacionar esses elementos com factos ocorridos noutros países. Essa capacidade só tinha valor se existisse formação para reconhecer vulnerabilidade. Uma vítima pode não se identificar como vítima, pode ter medo da polícia, depender economicamente do explorador, recear represálias contra a família ou acreditar que a expulsão será consequência inevitável de contar a verdade. O

primeiro contacto com a autoridade pode, por isso, determinar se a pessoa aceita proteção ou regressa ao controlo da rede.

A legislação portuguesa foi reforçando progressivamente esta abordagem. A Lei n.º 23/2007 estabeleceu expressamente a competência do SEF para investigar crimes associados à imigração ilegal e outros conexos, incluindo o tráfico de pessoas. No mesmo ano, o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, assumiu uma abordagem integrada assente em conhecimento, prevenção e formação, proteção das vítimas e investigação criminal. O plano é importante porque reconheceu que o fenómeno não podia ser entregue exclusivamente às polícias. Tráfico é simultaneamente crime organizado, violação de direitos humanos, problema laboral, social e, muitas vezes, de género. Exige Ministério Público e órgãos de polícia criminal, mas também inspeção do trabalho, saúde, segurança social, organizações de apoio, autarquias e estruturas especializadas na proteção das vítimas.

O regime especial de autorização de residência para vítimas, desenvolvido em 2007, traduzia a mesma mudança de perspetiva. A cooperação da vítima com as autoridades e a sua proteção não podiam depender simplesmente de a pessoa ter entrado regularmente no território. O Estado reconhecia que a irregularidade pode ter sido produzida pelo próprio mecanismo de exploração. A exploração laboral tornou-se particularmente relevante num país que passou a depender cada vez mais de mão de obra estrangeira em setores de forte intensidade laboral. Agricultura, construção, restauração, trabalho doméstico e outras atividades podem oferecer emprego legítimo e integração, mas também criar contextos de vulnerabilidade para quem depende do empregador para alojamento, transporte, documentação ou informação sobre os próprios direitos.

Também a exploração sexual exigia abordagem especializada. Os sinais, os métodos de controlo e as necessidades de proteção podem ser diferentes,

mas a lógica essencial é comum: a investigação não deve limitar-se a provar que uma pessoa se encontra numa situação ilegal; deve procurar identificar quem lucra com a sua vulnerabilidade e de que modo exerce controlo.

A cooperação internacional era indispensável. Recrutamento, transporte e exploração podem ocorrer em países diferentes. Identificar a origem de uma vítima, confirmar a sua história, localizar recrutadores ou seguir fluxos financeiros exige contactos com autoridades estrangeiras e organizações internacionais. A experiência que o SEF acumulou em fronteiras e redes de cooperação podia ser especialmente útil nestes casos. O combate ao tráfico é também um teste à cultura institucional. Uma polícia orientada apenas para controlo pode ver primeiro a infração. Uma polícia especializada deve ser capaz de ver a pessoa. Isso não significa abdicar da lei. Significa aplicá-la corretamente, distinguindo o infrator, o explorador e a vítima — categorias que podem estar fisicamente lado a lado numa mesma viatura, empresa ou fronteira.

A extinção do SEF redistribuiu estas funções. A investigação criminal passou para a Polícia Judiciária; a fiscalização e o controlo fronteiriço passaram a outras forças; a dimensão administrativa e de integração ficou na AIMA. O novo modelo só será superior se conseguir fazer circular os sinais de vulnerabilidade entre essas entidades mais depressa e com maior qualidade do que acontecia antes.

A experiência do SEF nesta matéria recomenda uma aprendizagem que ultrapassa disputas de competências. É uma regra operacional e moral: perante uma situação migratória irregular, a primeira pergunta não deve ser apenas «que norma foi violada?». Em determinados casos, é igualmente necessário perguntar «quem está a beneficiar desta vulnerabilidade?». Quando essa segunda pergunta é feita a tempo, controlar a imigração pode significar proteger uma pessoa.

CAPÍTULO XV — TRÁFICO DE SERES HUMANOS

Proteger a vítima para tornar possível a justiça

A investigação do tráfico de seres humanos e de formas graves de exploração coloca uma dificuldade que não se reduz à recolha de indícios: a pessoa que pode esclarecer os factos é, muitas vezes, a que corre maior risco. Alfredo de Paiva Henriques, ao recordar a prática das equipas que supervisionou, atribui particular importância ao acompanhamento das vítimas desde os primeiros contactos até à fase judicial.

No seu depoimento, a possibilidade de produzir declarações para memória futura, a proteção pessoal, o encaminhamento para apoio especializado e o acesso, nos termos previstos na lei, a um título de residência adequado são descritos como instrumentos que ajudavam a reduzir a vulnerabilidade e a permitir a colaboração das vítimas com a justiça. Não se trata de afirmar que esses mecanismos foram suficientes em todos os casos. O próprio contexto destes crimes mostra como a proteção depende de recursos, confiança, informação clara e articulação entre instituições.

Esta memória deve ser lida à luz de um princípio: não é a vítima que existe para sustentar uma investigação; é a investigação criminal que deve respeitar e proteger os seus direitos. Uma decisão tecnicamente correta pode falhar no plano humano se deixar a pessoa exposta a represálias, ao isolamento ou à impossibilidade de reconstruir a sua vida. Inversamente, uma proteção bem preparada contribui para que o processo não dependa de uma participação obtida em condições de fragilidade.

O mérito deste testemunho está em evidenciar a ligação prática entre investigação e proteção. A demonstração de resultados concretos — condenações, medidas aplicadas e assistência efetivamente prestada — tem, naturalmente, de assentar nos registos públicos e nas decisões judiciais disponíveis.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 7 e 9.

PARTE IV

O SEF ADMINISTRATIVO: CRESCIMENTO, PRESSÃO E PENDÊNCIAS

CAPÍTULO XVI

As regularizações extraordinárias — 1992 e 1996

Em 1992, Portugal reconheceu formalmente uma realidade que a legislação ordinária não conseguira absorver: milhares de cidadãos estrangeiros viviam e trabalhavam no país sem a autorização legal necessária. O Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro, assumiu expressamente o carácter excecional da resposta. Não procurava redesenhar todo o sistema migratório. Procurava retirar da irregularidade pessoas que já se encontravam inseridas na sociedade e no mercado de trabalho e cuja permanência clandestina agravava simultaneamente vulnerabilidade social, exploração laboral e descrédito da própria ordem jurídica. A opção política é importante porque inaugura um padrão que reapareceria várias vezes nas décadas seguintes.

O sistema legal de entrada não conseguia acompanhar integralmente os movimentos reais de pessoas e de trabalho; acumulavam-se situações irregulares; e o Estado acabava por abrir uma janela extraordinária para converter uma realidade social existente numa situação jurídica reconhecida. A regularização não era, portanto, simples benevolência administrativa. Era também a admissão de que o mecanismo normal não tinha produzido uma correspondência satisfatória entre lei e realidade.

O regime de 1992 permitia que cidadãos não comunitários residentes em Portugal sem autorização pudessem requerer a regularização se tivessem entrado no país dentro do limite temporal fixado e demonstrassem condições económicas mínimas de subsistência, designadamente através de trabalho por conta própria ou por conta de outrem. O diploma previa um tratamento específico para cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa, refletindo uma opção política associada às relações históricas de Portugal

com esses países. Também as exclusões eram relevantes. A regularização não eliminava os mecanismos de segurança do sistema: condenações criminais de determinada gravidade, fundamentos de expulsão e períodos de interdição de entrada podiam afastar o benefício. Ao mesmo tempo, o legislador suspendia, durante a apreciação do pedido, procedimentos administrativos ou judiciais ligados às infrações migratórias abrangidas e criava condições para que os próprios empregadores declarassem situações de trabalho irregular sem que essa colaboração se convertesse automaticamente numa sanção pelo facto confessado.

A regularização extraordinária de 1996 ganha outra dimensão através do testemunho de Fernando de Oliveira Cipriano, antigo chefe do Gabinete de Inspeção do SEF e presidente da Comissão Nacional de Regularização Extraordinária II. Cipriano situa a sua participação na comissão entre julho de 1996 e setembro de 1998. Recorda a necessidade de instalar uma estrutura específica, formar pessoal para procedimentos novos e organizar o trabalho de forma rápida e transparente. O seu depoimento é especialmente relevante por distinguir a decisão política de abrir uma via de regularização das operações concretas que permitiam identificar, instruir e concluir processos.

O antigo responsável sublinha a entrega dos trabalhadores mobilizados, mas refere insuficiência de pessoal de apoio, que associa à sua saída da presidência da comissão. É uma recordação pessoal sobre as condições em que exerceu funções, não uma avaliação estatística do conjunto da campanha. Ainda assim, permite perceber como um mecanismo extraordinário, mesmo quando responde a necessidades sociais urgentes, depende de uma capacidade administrativa que não aparece no articulado da lei: instalações, equipas, registo, controlo da informação e acompanhamento das decisões.

A estrutura decisória revelava que o processo não seria tratado como uma simples operação de balcão. Foi criado um Grupo Técnico de Avaliação e

Decisão, presidido por representante do Ministério da Administração Interna designado pelo diretor do SEF e com participação de outras áreas do Estado. A regularização exigia receber requerimentos, conferir identidade, verificar datas de entrada, analisar a inserção laboral, consultar antecedentes, controlar exclusões e, no final, transformar o deferimento num título documental válido. Os dados históricos disponíveis apontam para cerca de 39 mil regularizações no processo iniciado em 1992. A predominância de cidadãos dos PALOP foi muito significativa, refletindo a composição da imigração portuguesa daquele período. Mas o mais importante, do ponto de vista institucional, é perceber a escala relativa do esforço: um Serviço ainda jovem, que se encontrava simultaneamente a consolidar a carreira de investigação e fiscalização, assumir fronteiras e preparar-se para Schengen, teve de absorver uma operação administrativa nacional de dezenas de milhares de processos.

A experiência não encerrou o problema. Quatro anos depois, Portugal voltou a abrir um processo extraordinário. A Lei n.º 17/96, de 24 de maio, foi aprovada depois de um debate parlamentar que terminou com votação final global por unanimidade. O facto é politicamente significativo. A necessidade de regularizar cidadãos estrangeiros em situação irregular não foi, nesse momento, uma opção marginal de um único setor político; foi reconhecida por todo o arco parlamentar representado na votação final. O modelo de 1996 era mais desenvolvido. A lei criou uma Comissão Nacional para a Regularização Extraordinária, integrando representantes da Administração Interna, Justiça, Solidariedade e Segurança Social, Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e associações das comunidades imigrantes. Ao SEF competia receber os pedidos, instruir os processos e apresentar propostas fundamentadas à Comissão, que decidia. A arquitetura procurava, assim, combinar capacidade administrativa e policial do Serviço com participação social e decisão colegial.

A legislação reconheceu igualmente a dificuldade da prova em situações de irregularidade prolongada. Em certos casos, documentos podiam ser substituídos por prova testemunhal fornecida, designadamente, por sindicatos ou autarquias. O agregado familiar recebeu tratamento específico e o regime contemplou menores que se encontrassem sem representante legal em território nacional. Estas soluções demonstram que a regularização era mais do que uma operação documental: obrigava a Administração a reconstruir trajetórias de vida que, precisamente por terem ocorrido na irregularidade, nem sempre tinham deixado o rasto burocrático normalmente exigido. O Governo criou depois, através de legislação complementar, uma estrutura específica no SEF destinada a conduzir e coordenar a operação em articulação com autarquias e organizações representativas das comunidades.

A execução nacional tinha de chegar a diferentes regiões e evitar que toda a pressão se concentrasse num único ponto de atendimento. Ainda assim, imagens da época mostram filas e grandes concentrações de requerentes à porta dos serviços. A regularização criou uma oportunidade jurídica e, simultaneamente, uma enorme procura administrativa num período delimitado.

Fernando de Oliveira Cipriano, que presidiu à Comissão Nacional de Regularização Extraordinária II, recorda a necessidade de organizar rapidamente procedimentos e equipas e de assegurar transparência no tratamento dos pedidos. No depoimento identificado e autorizado que prestou para esta obra, valoriza a dedicação dos trabalhadores mobilizados, mas aponta a insuficiência de pessoal de apoio e a pressão sentida quando as filas se formavam ainda antes da abertura dos serviços. É uma leitura de quem exerceu responsabilidades na operação e deve ser confrontada com a documentação administrativa desse período.

Para quem aguardava, o documento pedido não era uma formalidade: podia condicionar trabalho, estabilidade familiar e acesso regular a múltiplos aspetos da vida quotidiana. Para os trabalhadores, o atraso acumulado significava pressão, stress e risco acrescido de disfunções. Este depoimento não substitui os números nem a legislação; acrescenta-lhes a experiência de quem viveu por dentro uma operação extraordinária de regularização e ajuda a perceber que documentar dezenas de milhares de pessoas foi simultaneamente uma tarefa jurídica, administrativa e profundamente humana.

O testemunho identificado de Fernando de Oliveira Cipriano, que dirigiu o Gabinete de Inspeção e presidiu à segunda Comissão Nacional de Regularização Extraordinária, esclarece um aspeto administrativo muitas vezes esquecido: a criação de um regime legal não dispensava a instalação efetiva de equipas, rotinas, arquivo e sistemas de registo. Na sua memória, a orientação estratégica de rapidez e transparência coexistiu com uma escassez de meios de apoio que dificultou a execução. É uma apreciação relativa ao período em que exerceu funções, não uma avaliação global de todas as regularizações. A distinção importa porque cada operação enfrentou volumes de procura, regras probatórias e instrumentos tecnológicos diferentes.

As estatísticas publicadas posteriormente apontam para cerca de 35 mil pedidos no processo de 1996 e para quase 30 mil deferimentos entre os processos efetivamente concluídos no universo considerado pelas fontes. Os números variam consoante se conte inscrição, admissão à análise, decisão ou título final; por isso, estas categorias não devem ser confundidas. O essencial histórico, porém, não é controverso: dezenas de milhares de pessoas foram documentadas através de duas operações extraordinárias realizadas num intervalo de apenas quatro anos. Para o cidadão, a regularização podia significar a passagem imediata de uma situação de vulnerabilidade para uma

relação jurídica reconhecida com o Estado. Permitiria trabalhar de forma mais segura, celebrar contratos, viajar dentro dos limites legais, aceder com maior estabilidade a serviços e deixar de viver sob o risco permanente de uma fiscalização que pudesse culminar em afastamento. Para a Administração, cada deferimento era o início de uma relação duradoura: títulos tinham de ser emitidos, renovados e posteriormente convertidos segundo os regimes aplicáveis.

É aqui que começa uma das grandes linhas desta história. Uma regularização extraordinária não termina quando acaba o prazo para apresentar pedidos. Os processos decididos num determinado ano transformam-se em trabalho administrativo futuro. Uma pessoa documentada hoje volta ao Serviço para renovar o título, alterar dados, requerer reagrupamento familiar, pedir uma certidão, tratar de nacionalidade ou resolver outra situação. O impacto administrativo prolonga-se muito para além da operação inicial. Os processos de 1992 e 1996 alteraram também a relação do SEF com associações de imigrantes, autarquias, sindicatos e outras estruturas sociais. Para apurar situações que o Estado não conseguia observar apenas através dos seus registos, tornou-se necessário trabalhar com entidades que conheciam as comunidades e os territórios. Esta cooperação antecipava mecanismos de proximidade que seriam desenvolvidos mais tarde no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, no Centro de Contacto, na mediação sociocultural e nos projetos móveis.

Há, finalmente, uma conclusão que não deve ser imputada ao SEF, porque pertence à política migratória. O Serviço não decidiu abrir as regularizações de 1992 e 1996. Executou regimes aprovados pelo Governo e pelo legislador. Pode e deve avaliar-se a qualidade dessa execução, os atrasos, os recursos mobilizados e a forma como os cidadãos foram tratados. Mas a decisão de admitir excecionalmente milhares de pessoas à regularidade foi política. Essa distinção será indispensável nos capítulos seguintes. Depois de duas

regularizações extraordinárias, o Estado procuraria construir instrumentos que evitassem a repetição de grandes campanhas periódicas. O problema é que a economia portuguesa e os fluxos migratórios voltariam a ultrapassar o desenho legal. A resposta seguinte não se chamaria formalmente regularização extraordinária. Chamar-se-ia autorização de permanência. E a escala seria incomparavelmente maior.

CAPÍTULO XVII

As autorizações de permanência de 2001

No final da década de 1990, a imigração em Portugal estava a mudar de escala e de geografia. Às comunidades historicamente mais ligadas aos PALOP e ao Brasil juntavam-se fluxos provenientes da Europa Central e de Leste, num momento em que a construção civil, as obras públicas, os serviços e outras atividades procuravam mão de obra. Muitos desses trabalhadores entravam no espaço Schengen através de canais formalmente regulares para estadas de curta duração e encontravam depois emprego em Portugal sem possuir o visto de trabalho que o regime jurídico exigia. O problema expunha uma fragilidade do sistema. A fronteira externa podia ter sido atravessada legalmente e o cidadão podia possuir um passaporte válido, mas a finalidade real da permanência já não correspondia ao título com que entrara. O mercado de trabalho integrava a pessoa mais depressa do que a legislação conseguia convertê-la num trabalhador residente regular. O resultado era uma população economicamente ativa, frequentemente com empregador identificado, mas administrativamente irregular.

O Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, procurou responder a esta realidade através de uma figura nova: a autorização de permanência. O artigo 55.º permitia, em condições definidas, conceder um título a cidadãos estrangeiros que não fossem titulares do visto adequado, desde que dispusessem de proposta de contrato com informação da Inspeção-Geral do Trabalho e não se encontrassem abrangidos por impedimentos criminais, medidas de afastamento ou indicações de não admissão nos sistemas relevantes. A solução tinha uma diferença importante relativamente às regularizações de 1992 e 1996. Não se apresentava apenas como campanha extraordinária com uma janela curta de candidatura. Era incorporada no próprio regime jurídico da imigração e ligada à situação laboral. A ideia

política era aproximar a regularização da procura efetiva de trabalho e, simultaneamente, fazer depender o mecanismo de verificações administrativas, laborais e de segurança.

O título era concedido sob a forma de vinheta e tinha natureza temporária, sujeita a renovação. Esta característica, aparentemente técnica, multiplicou o impacto administrativo. Documentar 100 mil pessoas por um ano não significa realizar 100 mil atos e encerrar o problema. Significa criar uma massa de títulos que voltará aos serviços para renovação, cada qual exigindo nova verificação das condições previstas na lei e nova decisão. A dimensão da operação tornou-se evidente imediatamente. Em 2001 foram concedidas 126 901 autorizações de permanência. Em 2002, o número de novas concessões foi de 47 657. Em 2003, 9 097. Em 2004, já no encerramento do ciclo, 178. No conjunto, os dados estatísticos do SEF apontam para cerca de 183 833 autorizações concedidas entre 2001 e 2004.

Nenhum mecanismo anterior de regularização tinha aproximado o Serviço desta escala. Os dois processos extraordinários da década de 1990 tinham abrangido, em conjunto, dezenas de milhares de cidadãos. A autorização de permanência criou num curto período um universo superior a 180 mil novos títulos, ao qual se somavam os residentes já documentados por outras vias e toda a restante atividade do Serviço. A composição da imigração mudou igualmente. Os dados de 2001 e 2002 mostram o enorme peso de cidadãos da Ucrânia, Moldávia, Roménia e Rússia, além de um número muito significativo de brasileiros. Esta transformação teve consequências que iam muito além do volume. O SEF passava a atender cidadãos com novas línguas, documentos emitidos por administrações pouco familiares aos trabalhadores portugueses e percursos migratórios que atravessavam vários países europeus.

A memória das regularizações extraordinárias inclui também a perspetiva de quem suportava a afluência aos balcões. Um depoimento anónimo descreve o peso das concentrações de requerentes, a ansiedade criada pela

falta de documentos e as dificuldades de comunicação em situações de grande heterogeneidade linguística. Refere-se igualmente à necessidade de gerir conflitos sem perder de vista que, por trás de cada processo, estava uma decisão com consequências diretas para a vida da pessoa. O testemunho não quantifica as ocorrências nem substitui os indicadores oficiais: recorda a dimensão humana e organizacional de operações que, vistas apenas em estatísticas, parecem muito mais simples do que foram.

A mudança linguística teve impacto direto no atendimento. A administração que tinha acumulado experiência com comunidades lusófonas passou a lidar diariamente com pessoas que não falavam português e, por vezes, não dominavam outra língua de contacto comum com o funcionário. Traduzir requisitos, explicar prazos, recolher declarações e esclarecer documentos tornou-se mais difícil. A pressão administrativa passou a ser também uma pressão de comunicação. A autorização de permanência foi, para dezenas de milhares de pessoas, um instrumento decisivo de proteção jurídica. Permitiu sair de uma relação laboral clandestina, obter título reconhecido e estabilizar a permanência. Não deve, portanto, ser descrita apenas como problema burocrático.

A política tinha uma justificação social e económica concreta e respondeu a uma realidade que já existia no país. Mas a mesma política produziu uma carga que o Estado não dimensionou suficientemente. Aos pedidos iniciais seguiram-se as renovações. A essas renovações juntavam-se autorizações de residência, reagrupamentos familiares, vistos, asilo, nacionalidade, fiscalização, fronteiras e investigação. O SEF não recebeu apenas uma nova competência. Recebeu uma população administrativa de grande dimensão que regressaria periodicamente ao Serviço.

É nesta fase que as expressões front office e back office ganham verdadeiro sentido na história do SEF. O cidadão via o balcão. Atrás dele existiam conferência documental, consulta de sistemas, pedidos de informação,

decisões, impressão e aposição de títulos, arquivo e uma multiplicidade de tarefas invisíveis. Quanto maior o número de pessoas documentadas, maior a pressão sobre as duas faces do sistema. A Administração respondeu com reforços, reorganizações, utilização de diferentes instalações e progressiva informatização. Mas o crescimento tinha natureza cumulativa. Resolver cem processos num dia não eliminava necessariamente cem unidades de trabalho futuro; muitas dessas decisões criavam renovações para o ano seguinte. A capacidade necessária tinha, por isso, de ser planeada não apenas em função das entradas do presente, mas das obrigações documentais que essas entradas produziriam no futuro.

O legislador acabaria por reconhecer os limites do modelo. O Decreto-Lei n.º 34/2003 revogou a possibilidade de novas autorizações de permanência nos termos em que tinham sido criadas, salvaguardando situações pendentes e o percurso dos títulos já concedidos. A decisão não apagou a população documentada pelo regime. O Serviço continuou durante anos a tratar renovações e transições relacionadas com aquelas autorizações. Este episódio explica parte relevante da pressão que o SEF viveria durante a primeira metade da década de 2000. Não se tratava apenas de «muitos imigrantes». Tratava-se de um desenho legal que concentrara num curto espaço de tempo centenas de milhares de atos administrativos iniciais e futuros. A estrutura teria depois de recuperar o atraso, modernizar sistemas e encontrar novas formas de atendimento.

As autorizações de permanência ensinam, assim, uma regra que regressará ao longo desta obra: um direito administrativo só existe plenamente quando o Estado possui capacidade para o concretizar em tempo útil. Criar um título é uma decisão legislativa. Emiti-lo, renová-lo e gerir os efeitos que produz é uma operação administrativa. Entre uma coisa e outra existe uma diferença de escala que a política pública não pode ignorar.

CAPÍTULO XVII — AS AUTORIZAÇÕES DE PERMANÊNCIA DE 2001

Uma administração territorial com competências distribuídas

O crescimento dos pedidos de documentação ocorreu numa organização que não se esgotava na sede nacional. A lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, reconheceu seis direções regionais: Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo; Norte; Centro; Algarve; Madeira; e Açores. Previu igualmente delegações, postos de fronteira e postos mistos, compondo uma rede territorial na qual o atendimento, a emissão de documentação e a fiscalização se articulavam com funções de direção e de coordenação.

Os artigos 46.º a 49.º do diploma distribuíam atribuições entre diretores regionais, departamentos de investigação e fiscalização, departamentos de emissão de documentos e núcleos administrativos. Ao diretor regional competiam tarefas de representação, direção e coordenação, podendo certas competências ser delegadas nos responsáveis previstos na lei. A existência dessas possibilidades jurídicas, porém, não demonstra por si só qual foi a margem efetiva de decisão em cada direção, em cada época ou em cada matéria: para isso seriam necessários os despachos de delegação, os processos concretos e os meios disponíveis.

A organização territorial aproximava o SEF dos cidadãos, mas não supria automaticamente a falta de pessoal, instalações ou sistemas. A eficácia de uma direção regional dependia ainda das competências efetivamente delegadas e dos meios para as exercer. Avaliar o atendimento exige, portanto, confrontar o modelo previsto na lei com os recursos disponíveis e com os resultados obtidos por cada serviço.

Base documental independente: Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, arts. 44.º a 49.º, Diário da República — https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/252-2000-541806. O texto descreve o regime legal, não certifica a prática de unidades específicas.

CAPÍTULO XVIII

O chamado «processo Lula»

Em julho de 2003, a política migratória portuguesa voltou a procurar uma solução específica para uma realidade já instalada no território. Desta vez, o mecanismo teria uma dimensão bilateral e uma identidade pública muito própria. Em 11 de julho, durante a visita a Portugal do Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, os governos português e brasileiro assinaram o Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais. O instrumento foi aprovado pelo Decreto n.º 40/2003, de 19 de setembro, e entrou em vigor em 20 de outubro desse ano. O nome formal do instrumento nunca foi «Processo Lula». A expressão nasceu do contexto político da assinatura e tornou-se rapidamente a designação corrente do procedimento associado à regularização de brasileiros que já se encontravam em Portugal. Esta precisão é importante. O livro deve conservar a linguagem usada pelas comunidades e pela própria memória administrativa, mas sem transformar uma alcunha política em designação jurídica oficial.

O acordo tinha uma natureza mais ampla do que uma simples regularização portuguesa. Assentava na reciprocidade: portugueses no Brasil e brasileiros em Portugal poderiam beneficiar de mecanismos de contratação e documentação nos termos acordados pelos dois Estados. No caso português, porém, a aplicação ganhou especial visibilidade porque existia uma comunidade brasileira numerosa em situação irregular e porque o acordo estabeleceu como referência a presença no território antes da data da assinatura e a existência de vínculo laboral válido. A dimensão humana era evidente. Muitos cidadãos brasileiros trabalhavam em Portugal, falavam a língua do país e possuíam redes sociais e familiares consolidadas, mas não tinham o título de permanência adequado. O acordo procurava converter essa inserção de facto numa situação juridicamente reconhecida sem obrigar

o interessado a reconstruir integralmente o percurso migratório como se estivesse ainda no país de origem.

A execução, contudo, estava longe de ser simples. Era necessário provar a entrada em Portugal dentro do limite temporal, demonstrar a relação laboral, verificar antecedentes e impedimentos, articular o procedimento com as autoridades laborais e consulares e, finalmente, obter o visto que permitiria consolidar a situação. A promessa política de regularização precisava de ser traduzida numa cadeia administrativa envolvendo SEF, serviços de trabalho, Ministério dos Negócios Estrangeiros e estruturas consulares. O número inicial de interessados aproximou-se dos 30 mil. Fontes da época referem cerca de 29,5 mil inscrições validadas ou pré-registos, consoante a fase estatística considerada. Mas, como em outros processos migratórios, inscrição não significava decisão final. Era necessário convocar o cidadão, confirmar que continuava no país e mantinha condições, completar a documentação e avançar pelas etapas seguintes.

Esta diferença entre universo anunciado e universo concluído é essencial. Ao longo dos anos seguintes, os números divulgados oscilaram conforme o indicador: inscrições, prorrogações, processos validados, vistos emitidos ou regularizações concluídas. Em 2006, dados oficiais divulgados publicamente apontavam para perto de 14 a 15 mil vistos de trabalho já emitidos; avaliações posteriores situaram em cerca de 19 mil o número de cidadãos que acabariam por regularizar-se através do acordo. A diferença não demonstra necessariamente falha administrativa em todos os casos. Alguns inscritos podem ter saído de Portugal, perdido a relação laboral, deixado de responder às convocatórias ou encontrado outra via de regularização. Outros enfrentaram dificuldades documentais ou económicas. Mas a distância entre a expectativa inicial e o resultado mostrou novamente como uma decisão política aparentemente simples pode decompor-se em milhares de percursos administrativos diferentes.

A prova da presença anterior a 11 de julho de 2003 tornou-se um dos pontos mais sensíveis. Quanto mais decisiva é uma data para adquirir um direito, maior é o incentivo para produzir prova dessa data. A Administração teve de distinguir documentação autêntica, declarações credíveis e situações em que existiam indícios de falsificação. Anos depois, processos criminais relacionados com falsificação de documentos para demonstrar entrada anterior ao limite temporal confirmariam que este risco não era meramente teórico. O chamado Processo Lula mostra também a importância da articulação entre política externa e administração interna. A relação luso-brasileira atribuía ao acordo um peso diplomático especial. Declarações de chefes de Governo e de Estado criavam uma expectativa de solução que, depois, recaía sobre serviços administrativos obrigados a respeitar requisitos legais e procedimentos. A proximidade política entre países não podia substituir a verificação individual de cada processo.

Para o SEF, esta operação surgiu num momento especialmente exigente. O Serviço continuava a gerir o enorme legado das autorizações de permanência, as respetivas renovações e outras pendências. A nova campanha acrescentava milhares de atendimentos, notificações e decisões. Uma política desenhada para resolver irregularidade acumulada contribuía, inevitavelmente, para aumentar temporariamente o volume de trabalho da mesma Administração que já se encontrava sob pressão. O acordo teve, apesar disso, uma consequência positiva difícil de negar: retirou milhares de cidadãos brasileiros da irregularidade e reconheceu uma comunidade que se tinha tornado estrutural na sociedade portuguesa. O impacto não pode ser avaliado apenas pelo número de processos. Para quem obteve o título, significou estabilidade laboral, possibilidade de circular e uma relação menos precária com o Estado.

Também não deve ser lido como prova de que Portugal privilegiava arbitrariamente uma nacionalidade sem qualquer enquadramento. Tratava-

se de um acordo bilateral celebrado entre dois Estados e baseado em reciprocidade, num quadro mais amplo de relações históricas, económicas e sociais. Isso não elimina o debate político sobre a justiça de regimes diferenciados, mas coloca-o no nível correto: a diferenciação resultava de uma opção diplomática e legislativa, não de uma decisão discricionária do funcionário que recebia o processo. A experiência deixou ainda uma lição administrativa. Processos de regularização dirigidos a grupos concretos podem ser politicamente eficazes no curto prazo, mas não substituem um modelo geral de imigração laboral capaz de funcionar de forma previsível. Se a economia continua a atrair trabalhadores através de canais que não conduzem rapidamente à residência regular, novas bolsas de irregularidade acabarão por surgir.

Portugal procurou responder também através de outro instrumento: estimar antecipadamente as necessidades do mercado de trabalho e abrir vagas para trabalhadores estrangeiros ainda antes de entrarem. O país procuraria substituir a lógica de regularizar depois pela lógica de planear antes. Era uma ideia racional. A realidade demonstraria como era difícil fazê-la funcionar.

CAPÍTULO XIX

O PRPP — recuperar as pendências processuais

Em meados da década de 2000, o problema administrativo do SEF já não podia ser descrito apenas através da entrada de novos pedidos. Existia trabalho acumulado. As regularizações da década anterior, as autorizações de permanência, as respetivas renovações, o chamado Processo Lula e outros mecanismos tinham produzido bolsas de processos cuja resposta ultrapassava os tempos considerados aceitáveis. A pendência deixara de ser um efeito lateral. Transformara-se num problema de gestão. O Relatório de Atividades do SEF relativo a 2006 identifica expressamente a «conclusão do processo de recuperação de pendências processuais» na vertente documental e apresenta essa recuperação como uma das principais medidas administrativas do período.

No debate público de dezembro de 2006 foi igualmente divulgado que, em 2005, existiam 20 318 processos pendentes de regularização e que esse universo tinha sido tratado. A designação PRPP é preservada nesta obra como expressão da memória institucional associada a esse esforço; o que a documentação pública fixa inequivocamente é a existência, prioridade e conclusão de um processo específico de recuperação de pendências.

Uma pendência não é apenas um processo numa prateleira ou numa aplicação. É uma decisão em falta. Atrás dela pode existir uma pessoa que não consegue renovar um título, uma família que aguarda reagrupamento, um trabalhador que precisa de provar a situação documental ou um advogado que não consegue dar ao cliente uma data previsível. Quando o número cresce, a pendência deixa de ser apenas problema interno e transforma-se em dano administrativo distribuído por milhares de vidas. Também para a

organização o efeito é cumulativo. Quanto maior o stock atrasado, maior o número de contactos adicionais. O cidadão telefona, desloca-se ao balcão, envia requerimentos, reclama, pede informação e tenta descobrir se o processo está parado ou apenas ainda não chegou à vez. A mesma pendência que consome recursos para ser decidida consome outros recursos enquanto espera por decisão.

A experiência de Fernando de Oliveira Cipriano, que exerceu funções inspetivas no SEF durante a década de 1990, fornece uma perspetiva anterior sobre o risco de congestionamento. O antigo dirigente recorda filas iniciadas de madrugada e entende que algumas opções legislativas não foram suficientemente acompanhadas por uma ponderação da capacidade de absorção do mercado de trabalho e dos serviços administrativos. Trata-se da sua leitura crítica sobre causas de pressão, não de uma relação causal estabelecida por estudo independente. A utilidade histórica do depoimento está na antecipação de um problema recorrente: medidas que alteram bruscamente a procura exigem, ao mesmo tempo, instrumentos e pessoas capazes de as executar.

Recuperar processos exigia, por isso, mais do que pedir aos trabalhadores que trabalhassem depressa. Era necessário identificar o universo, separar tipologias, localizar documentos, distribuir cargas, definir prioridades, assegurar mecanismos de decisão e evitar que o esforço extraordinário sobre o passado paralisasse o fluxo normal do presente. Uma operação de recuperação mal desenhada pode reduzir um stock num ponto e criar outro noutro lugar. A Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo tinha uma importância particular por concentrar grande parte da população estrangeira residente e da procura administrativa. Os registos curriculares públicos de dirigentes daquele período referem expressamente a eliminação de pendências processuais e de filas como objetivos e resultados da gestão regional entre 2005 e 2010. Essa referência, conjugada com os relatórios do

SEF e com o Relatório Anual de Segurança Interna de 2006, confirma que a recuperação foi tratada como prioridade institucional e não como iniciativa isolada de um balcão.

O ano de 2006 é especialmente revelador porque a recuperação de pendências aparece ao lado de um conjunto muito mais vasto de reformas: modernização da infraestrutura informática, Passaporte Eletrónico Português, preparação do RAPID, Centro de Contacto, mediadores socioculturais e melhoria de delegações. A estratégia começava a perceber que o atraso não podia ser combatido apenas dentro do back office. Era necessário alterar simultaneamente tecnologia, atendimento, organização e comunicação com o cidadão. Este ponto distingue uma verdadeira recuperação administrativa de uma campanha de esforço. Se o problema for apenas um stock histórico fechado, é possível mobilizar uma equipa durante alguns meses, decidir o universo e regressar ao funcionamento normal. Mas se todos os dias entram mais processos do que aqueles que a estrutura consegue concluir, qualquer recuperação é temporária. O stock volta a crescer.

A história posterior do SEF mostraria exatamente esta diferença. Houve momentos em que foi possível reduzir significativamente determinadas pendências. Isso não impediu que, anos depois, surgissem novos volumes associados a outras alterações legislativas, ao crescimento da população estrangeira e às manifestações de interesse. O problema não estava numa única pasta de processos antigos. Estava na relação entre fluxo de entrada e capacidade de decisão. É por isso que o PRPP deve ser contado com duas perspetivas ao mesmo tempo. A primeira é positiva: uma administração que reconhece o atraso e organiza recursos para o eliminar está a assumir responsabilidade. Recuperar pendências é melhor do que normalizá-las. A segunda é preventiva: uma administração que precisa repetidamente de

operações extraordinárias deve perguntar por que razão o funcionamento ordinário continua a gerar novos atrasos.

A recuperação teve ainda uma dimensão cultural. Durante períodos de forte acumulação, os trabalhadores podem habituar-se à ideia de que o atraso é inevitável. O processo deixa de ser visto como exceção e passa a ser parte normal do ambiente. Uma operação concentrada pode romper essa normalização, criar objetivos mensuráveis e devolver a perceção de que o stock pode ser reduzido. Mas também pode gerar pressão interna excessiva se transformar quantidade em único critério de desempenho. A qualidade jurídica não pode ser sacrificada à estatística. Um processo decidido rapidamente mas sem instrução suficiente pode regressar sob a forma de reclamação, recurso hierárquico ou ação judicial. Uma recuperação séria tem de encontrar o equilíbrio entre simplificar o que é repetitivo e preservar análise individual onde ela é necessária. Digitalização, formulários normalizados e acesso automático a informação podem libertar tempo para os casos verdadeiramente complexos.

A experiência de meados da década de 2000 antecipou, em escala muito menor, aquilo que Portugal voltaria a fazer depois da extinção do SEF. Em 2024 seria criada uma Estrutura de Missão especificamente destinada a recuperar centenas de milhares de processos pendentes na AIMA. Mudaram a dimensão, a tecnologia e o contexto institucional, mas a lógica administrativa era familiar: quando o fluxo normal deixa um stock que a estrutura ordinária não consegue absorver, o Estado cria uma operação extraordinária. Não é necessário projetar retrospetivamente essa experiência para concluir que o problema era previsível. A própria história do SEF oferecia já a lição. Recuperar atraso é indispensável quando o atraso existe.

O PRPP mostrou que uma equipa organizada e reforçada podia recuperar processos acumulados. Mostrou também o limite das operações extraordinárias: se novos pedidos continuarem a entrar a um ritmo superior

à capacidade de decisão, a pendência reaparece. Uma política duradoura exige adequar procedimentos, recursos e regras à procura previsível.

A modernização tecnológica dos anos seguintes procurou também dar resposta a esse problema. O SEF precisava de tratar mais processos, conhecer melhor aquilo que tinha, reduzir circulação de papel, automatizar verificações e fazer chegar informação aos decisores. A resposta que começou a ganhar escala a partir de 2005 não foi apenas comprar computadores. Foi alterar a forma como a instituição trabalhava.

CAPÍTULO XX

A revolução tecnológica do SEF — 2005–2012

Entre 2005 e 2012, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras atravessou uma transformação tecnológica que alterou profundamente a sua relação com documentos, processos, fronteiras e informação. Chamar-lhe modernização informática seria pouco. O que mudou não foi apenas o equipamento disponível. Mudou a forma de trabalhar. A pressão administrativa dos anos anteriores tornara evidente que uma organização assente em circuitos de papel, múltiplos registos locais e verificações pouco automatizadas não poderia acompanhar indefinidamente a expansão das suas funções. Ao mesmo tempo, Schengen e a União Europeia exigiam sistemas cada vez mais seguros, interoperáveis e capazes de consultar informação em tempo real. A tecnologia deixou de ser apoio lateral e passou a integrar o núcleo da missão.

O Relatório sobre a Imigração de 2006 já permite observar a dimensão do movimento. Entre os projetos destacados estavam o novo Passaporte Eletrónico Português, o arranque do RAPID, a renovação da estrutura informática do SEF, novos títulos de residência e plataformas de informação destinadas aos imigrantes. O mesmo documento salientava o SISone4ALL, projeto português que teria impacto muito para além das fronteiras nacionais.

O Passaporte Eletrónico Português representou uma mudança simultaneamente documental, biométrica e organizacional. A emissão de um documento de viagem com chip e dados biométricos exigia postos de recolha, certificação, segurança de comunicações, articulação com a Imprensa Nacional-Casa da Moeda e capacidade para verificar a autenticidade do documento na fronteira. O passaporte deixava de ser apenas objeto físico. Passava a integrar uma infraestrutura digital de confiança. Essa

transformação permitiu desenvolver uma das inovações mais visíveis do SEF: o RAPID — Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente. Em abril de 2007, no Aeroporto de Faro, foi apresentado o novo Sistema de Controlo de Fronteira para passaportes eletrónicos e a prova de conceito do RAPID. Em junho, cinco portas entraram em produção na área das partidas. O sistema automatizava a passagem de passageiros elegíveis através da leitura do passaporte eletrónico e das verificações biométricas e informacionais necessárias.

O atraso tecnológico não começou a ser percecionado apenas quando a procura atingiu novas escalas. Daniel Sanches descreve, a propósito do final dos anos 1980, uma administração muito dependente do papel e de procedimentos repetitivos. Anos mais tarde, Fernando Cipriano recorda limitações relevantes dos sistemas que conheceu nas suas funções de inspeção e na regularização extraordinária. São observações referentes a épocas e responsabilidades diferentes, mas convergem num ponto: informatizar não é apenas substituir fichas por computadores. É criar registos fiáveis, processos rastreáveis e mecanismos de acesso proporcionais às funções de cada serviço.

A importância do RAPID não estava apenas em reduzir segundos numa fila. Alterava a distribuição do trabalho. Um controlo simples, realizado por passageiro com documento eletrónico válido e sem sinalizações relevantes, podia ser processado automaticamente. O inspetor ficava mais disponível para casos que exigissem entrevista, análise documental aprofundada ou decisão. A automação funcionava, assim, como mecanismo de seleção de complexidade. O sistema expandiu-se depois a outros aeroportos. O Relatório Anual de Segurança Interna de 2007 já registava o RAPID em plena produção em Faro, Lisboa e Funchal. A fronteira portuguesa passava a combinar cabines tradicionais, leitura ótica, bases de dados e portas eletrónicas.

Era uma mudança visível para o passageiro, mas sustentada por infraestruturas invisíveis de comunicações e informação. Nesse mesmo ano, Portugal protagonizou um projeto com enorme significado europeu. O atraso do SIS II colocava em risco o calendário de integração dos novos Estados-Membros no espaço Schengen. Em 2006, Portugal propôs uma solução baseada na adaptação do seu sistema nacional ao SIS 1+, permitindo aos novos parceiros ligar-se ao sistema existente antes da entrada em funcionamento da segunda geração. A proposta tornou-se SISone4ALL.

O projeto foi tecnicamente desenvolvido e operacionalizado sob forte responsabilidade portuguesa e do SEF. Em 2007, a Presidência Portuguesa da União Europeia pôde anunciar a prontidão técnica da solução. Em dezembro, nove Estados-Membros aboliram os controlos nas fronteiras terrestres e marítimas internas, e a imprensa europeia associou diretamente essa expansão à solução tecnológica portuguesa. Poucos projetos do Serviço tiveram consequências internacionais tão visíveis. SISone4ALL é importante nesta história por duas razões. Primeiro, demonstra que uma organização portuguesa relativamente pequena podia produzir capacidade tecnológica relevante para toda a União Europeia. Segundo, mostra como a função fronteiras já não podia ser separada da função sistemas.

Sem informação partilhada, não existe Schengen tal como hoje é conhecido. A fronteira física depende da fronteira digital. A renovação tecnológica incidiu também sobre a própria organização. Redes de comunicações, segurança informática, videoconferência, monitorização, gestão de incidentes, workflow e novos sistemas aplicacionais passaram a suportar processos que anteriormente dependiam de circulação física de documentos. A rastreabilidade aumentou: tornou-se mais fácil saber onde estava um processo, que ato tinha sido praticado e que decisão faltava.

Esta dimensão administrativa é menos espetacular do que uma porta eletrónica de aeroporto, mas talvez tenha sido ainda mais importante para o

quotidiano. Um sistema de workflow permite distribuir tarefas, medir tempos e reduzir deslocações de papel. Também expõe atrasos. Aquilo que antes podia permanecer invisível numa pilha local passa a aparecer como pendência mensurável. A tecnologia melhora a gestão e, simultaneamente, retira à organização a possibilidade de não conhecer a dimensão dos seus próprios problemas. Em 2007 ocorreu ainda outra transferência estrutural: entre 12 e 23 de abril, o SEF assumiu o controlo de pessoas em vários postos de fronteira marítima, incluindo Leixões, Aveiro, Sines, Faro, Portimão, Cascais, Setúbal e outros. A expansão física da responsabilidade coincidiu, portanto, com a expansão digital. A instituição assumia mais fronteira precisamente quando construía os sistemas que lhe permitiam administrá-la de forma integrada.

Nos anos seguintes, a biometria e a interoperabilidade continuaram a ganhar peso. O Sistema de Informação sobre Vistos — VIS — entrou em funcionamento europeu em 11 de outubro de 2011, permitindo a partilha de dados e biometria relativos a pedidos de visto entre os Estados Schengen. Para o SEF, isto significava que a verificação na fronteira passava a poder relacionar documento de viagem, visto e dados biométricos numa infraestrutura europeia comum. Esta revolução não pode ser atribuída a uma única pessoa. Foi trabalho coletivo de especialistas de informática, inspetores, administrativos, dirigentes, parceiros tecnológicos e equipas nacionais e europeias. Mas uma história institucional deve também reconhecer lideranças concretas quando o seu papel foi determinante. Entre elas, merece referência especial o saudoso Diretor Nacional Adjunto, Engenheiro Carlos Gonçalves, cuja persistência na modernização tecnológica do Serviço, capacidade de acompanhamento de projetos e exigência de execução são recordadas como elementos marcantes daquele período.

O reconhecimento não deve criar um mito individual. Os próprios registos públicos de carreiras técnicas mostram a multiplicidade de profissionais

envolvidos em PEP, SISone4ALL, redes, certificação eletrónica, segurança de sistemas e outros projetos. Uma organização só consegue uma transformação desta dimensão quando existe liderança e, ao mesmo tempo, uma massa crítica de trabalhadores capaz de transformar projeto em rotina diária. A tecnologia também tinha limites. Não criava por si mesma mais pessoas para decidir processos. Podia acelerar receção, pesquisa e distribuição; não eliminava verificações legais que exigiam intervenção humana. Uma aplicação capaz de receber milhares de pedidos podia, inclusivamente, criar um novo problema se a velocidade de entrada fosse muito superior à capacidade de análise. Essa contradição tornar-se-ia evidente mais tarde com as manifestações de interesse. O SEF aprenderia que digitalizar a porta de entrada de um procedimento pode multiplicar a procura sem multiplicar os trabalhadores que estão do outro lado. A tecnologia reduz fricção. E reduzir fricção pode aumentar volume.

O balanço do período 2005–2012 continua, porém, extraordinariamente positivo do ponto de vista tecnológico. Portugal colocou em produção controlo automatizado de passageiros, participou na expansão de Schengen através de solução informática própria, consolidou biometria documental, renovou redes e sistemas e integrou-se progressivamente nas grandes bases europeias. Quando o SEF foi extinto, grande parte desse património não desapareceu. Sistemas, conhecimento e infraestruturas tiveram de ser transferidos ou mantidos precisamente porque o Estado continuava a necessitar deles. Essa sobrevivência é talvez a melhor medida da importância da transformação. A revolução tecnológica resolveu muitos problemas de execução. Não resolveu, contudo, o desenho da política migratória. E era aí que o Estado continuava a procurar uma resposta para uma pergunta antiga: como admitir trabalhadores estrangeiros de forma legal, previsível e ajustada às necessidades reais da economia? A resposta seguinte tentou chamar-se planeamento. Materializou-se no modelo das quotas.

A identidade documental como infraestrutura do Estado

A área central de imigração e documentação reunia competências ligadas à identidade, aos títulos de viagem e residência, à peritagem documental e ao Passaporte Eletrónico Português. O trabalho exigia articulação entre procedimentos administrativos, sistemas de informação e segurança dos documentos emitidos.

A fiabilidade de um passaporte não resulta apenas dos dispositivos incorporados no documento. Começa nos registos que sustentam a identidade, na conferência dos elementos apresentados e na capacidade de reconhecer incoerências. Uma falha nesta cadeia pode comprometer a credibilidade do título emitido.

A modernização do SEF dependeu de sistemas técnicos, mas também de equipas capazes de os compreender e utilizar. Quando as funções mudam de entidade, a continuidade da segurança documental exige que o conhecimento acompanhe os processos e os equipamentos.

CAPÍTULO XXI

O falhanço do modelo das quotas de mão de obra

Depois das regularizações extraordinárias e da escala alcançada pelas autorizações de permanência, a política migratória portuguesa procurou inverter a lógica. Em vez de deixar que trabalhadores entrassem, encontrassem emprego e só depois procurassem regularizar-se, o Estado tentaria estimar antecipadamente as necessidades de mão de obra e abrir canais legais de entrada ajustados a essas necessidades. Era a passagem de uma política reativa para uma política aparentemente planeada. A ideia tinha fundamento. Um país deve poder saber, com aproximação razoável, em que setores faltam trabalhadores, que parte das vagas pode ser preenchida por residentes nacionais ou europeus e quantas oportunidades permanecem disponíveis para nacionais de países terceiros. Se essa informação chegar aos consulados e aos potenciais candidatos, o trabalhador poderá obter o visto antes de viajar e entrar já com um percurso jurídico previsível.

O problema começou na tradução administrativa desta ideia. O regime criado no início da década previa relatórios sobre oportunidades de trabalho e uma cadeia de intervenção que envolvia emprego, trabalho, administração interna, consulados e SEF. O empregador tinha de manifestar a necessidade, a vaga devia passar pelos mecanismos de prioridade do mercado interno e o candidato estrangeiro encontrava-se, muitas vezes, a milhares de quilómetros do posto de trabalho que a empresa pretendia preencher rapidamente. A economia funciona em ritmos diferentes dos calendários administrativos. Uma empresa de construção que ganha uma obra não pode necessariamente esperar meses pela conclusão de um circuito internacional de recrutamento. Uma exploração agrícola precisa de trabalhadores na época

da colheita e não quando terminar um procedimento iniciado muito antes. Hotelaria e restauração respondem a picos de procura. O trabalho doméstico e os cuidados pessoais são frequentemente contratados através de redes de proximidade que escapam a grandes previsões setoriais.

O contingente fixado para 2004 tornou o desajustamento particularmente visível. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2004 estabeleceu 8 500 oportunidades distribuídas por setores, incluindo agricultura, construção, hotelaria e restauração e outros serviços. A intenção era ligar número, setor económico e admissão legal. A execução ficou muito abaixo do previsto. Dados posteriormente citados em estudos e declarações governamentais indicam que apenas 899 vistos foram efetivamente emitidos no âmbito desse mecanismo durante o período relevante, apesar de o contingente admitir 8 500. O contraste é impressionante: não existia falta de procura de trabalhadores estrangeiros em Portugal, nem falta de imigração.

O que faltava era utilização efetiva do canal que o Estado tinha criado para a organizar. Esta diferença é decisiva. Se um contingente não é preenchido porque a economia deixou de necessitar de trabalhadores, o instrumento pode ter funcionado como previsão prudente. Se, pelo contrário, milhares de pessoas continuam a entrar e a trabalhar irregularmente enquanto as vagas legais ficam por utilizar, o problema está no desenho do mecanismo.

Foi isso que aconteceu em larga medida. A contratação através do procedimento exigia articulação entre entidades, disponibilidade de uma oferta concreta e capacidade consular para transformar a oportunidade em visto dentro de um prazo útil. Entretanto, os fluxos migratórios utilizavam redes familiares, contactos pessoais, turismo, circulação no espaço Schengen e informação informal sobre oportunidades de trabalho. O mercado resolvia em dias aquilo que o circuito administrativo podia demorar meses a resolver. O empregador ocupava uma posição central e frequentemente esquecida no

debate. A imigração laboral não é produzida apenas por quem decide migrar. É produzida também por quem contrata.

Quando empresas e famílias continuam a empregar trabalhadores estrangeiros que não chegaram através do contingente, a política de admissão legal perde capacidade para governar o fluxo real. O modelo revelou também dificuldade em prever necessidades com suficiente granularidade. Uma quota nacional e setorial pode não corresponder à procura concreta de uma região, empresa ou profissão. Quando a informação é finalmente aprovada e publicada, algumas vagas já desapareceram e outras, imprevisíveis no momento da estimativa, surgiram entretanto.

A consequência política foi paradoxal. O sistema criado para evitar novas regularizações coexistiu com novos mecanismos destinados a resolver situações de pessoas já presentes no país, entre eles o acordo luso-brasileiro de 2003 e outros procedimentos baseados em relações laborais e contribuições. A realidade continuava a produzir irregularidade enquanto a política tentava canalizá-la por uma porta que poucos conseguiam utilizar. A Lei n.º 23/2007 reformulou o modelo. Em vez das antigas quotas setoriais, passou a prever um «contingente global indicativo de oportunidades de emprego» para trabalhadores de Estados terceiros não residentes legalmente em Portugal.

A alteração tornava o instrumento menos rígido, mas mantinha a ideia de uma estimativa pública das oportunidades que não pudessem ser preenchidas por trabalhadores já disponíveis no mercado português ou europeu. Para 2008, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2008 voltou a fixar o limite de 8 500 vistos de residência. O diploma explicava a metodologia: projeções de emprego, evolução de ofertas e colocações e estimativa dos empregadores potencialmente interessados em contratar trabalhadores estrangeiros. Era uma tentativa mais sofisticada de aproximar planeamento e realidade económica.

A crise financeira alterou rapidamente esse quadro. Em 2009, o contingente global indicativo foi reduzido para 3 800 vistos e manteve-se nesse nível em 2010, refletindo a deterioração do mercado de trabalho. Isto mostra uma vantagem do mecanismo: permitia ajustar politicamente a admissão prevista às condições macroeconómicas. Mas o problema estrutural permanecia. O contingente regulava sobretudo a porta consular de entrada. Em paralelo, a própria Lei n.º 23/2007 conservava um regime excecional que permitia, em determinadas condições, conceder autorização de residência a quem já estivesse em Portugal e tivesse relação laboral, com dispensa do visto exigido como regra. A lei reconhecia, assim, que a realidade não caberia integralmente no planeamento prévio.

No período de 2007-2008, dezenas de milhares de manifestações relacionadas com esse regime excecional chegaram ao SEF. Estudos posteriores assinalam que o número de autorizações concedidas por essa via ultrapassou largamente o contingente anual de vistos pensado para a entrada laboral a partir do exterior. Na prática, o canal posterior à entrada tornou-se muito mais relevante do que o canal planeado antes da entrada.

Planear necessidades de mão de obra é legítimo; o problema surge quando a estimativa não permite responder em tempo útil à procura real. Se a empresa não consegue contratar pela via consular e o trabalhador conhece uma oportunidade concreta, crescem os incentivos à procura de alternativas. O modelo das quotas mostrou, assim, o limite de converter uma previsão macroeconómica num procedimento de contratação demasiado rígido para decisões individuais.

Da tensão entre planeamento prévio e regularização posterior cresceu a importância administrativa da manifestação de interesse. O instrumento, inicialmente excecional, veio a tornar-se uma via muito utilizada para reconhecer relações laborais já existentes em Portugal.

CAPÍTULO XXII

As manifestações de interesse

Poucos instrumentos marcaram tão profundamente a administração migratória portuguesa contemporânea como a manifestação de interesse. Durante anos, a expressão passou a fazer parte do vocabulário quotidiano de imigrantes, advogados, associações, empregadores e trabalhadores do SEF. Mas o mecanismo não surgiu de uma só vez com a configuração que mais tarde se tornaria conhecida. A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, estabeleceu como regra que a autorização de residência para trabalho subordinado pressupunha o visto adequado. O mesmo artigo 88.º previa, porém, uma exceção: mediante proposta do diretor-geral do SEF ou por iniciativa do Ministro da Administração Interna, o requisito do visto poderia ser dispensado quando o cidadão reunisse determinadas condições, entre elas relação laboral comprovada, entrada e permanência legal e situação regularizada perante a segurança social.

A redação inicial é importante. O mecanismo não nasceu como um direito automático de qualquer pessoa que submetesse um formulário. Era uma faculdade excecional da Administração, dependente de apreciação individual e de iniciativa nos termos definidos na lei. A jurisprudência dos anos seguintes confirma esta natureza excecional e a margem de apreciação administrativa que existia na versão originária.

Na prática, porém, os interessados começaram a apresentar ao SEF pedidos através dos quais manifestavam a intenção de beneficiar desse regime. A expressão «manifestação de interesse» instalou-se no uso administrativo antes de se tornar, em 2017, parte central e expressa da própria letra da lei. Isto explica por que razão documentos e decisões judiciais anteriores a essa alteração já utilizavam a designação. O mecanismo tinha uma racionalidade

evidente. Existiam pessoas em Portugal que tinham entrado legalmente, trabalhavam, contribuíam para a segurança social e estavam integradas economicamente, mas não possuíam o visto de residência exigido para converter essa realidade laboral numa autorização.

Obrigar sempre o cidadão a abandonar o país, regressar à origem, pedir um visto e voltar poderia representar custo desproporcionado para a pessoa, para o empregador e para o próprio Estado. A exceção permitia resolver essas situações individualmente. Mas, à medida que o canal se tornava conhecido, deixava de funcionar apenas como válvula residual. O número de interessados cresceu e a manifestação de interesse começou a ocupar uma parte cada vez maior do trabalho administrativo do SEF.

O equilíbrio jurídico mudou decisivamente com a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho. A nova redação do artigo 88.º, n.º 2, passou a estabelecer expressamente que, «mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais», podia ser dispensado o requisito do visto desde que fossem cumpridas as demais condições gerais, incluindo, na redação de 2017 para o trabalho subordinado, entrada legal, relação laboral nos termos previstos e inscrição na segurança social quando exigível. O artigo 89.º, n.º 2, regulava a atividade independente com condições próprias. A iniciativa deixou de depender da proposta do diretor nacional ou do membro do Governo nos termos anteriores e passou claramente para o interessado.

Esta alteração modificou a escala potencial do procedimento. O cidadão já não tinha apenas de convencer a Administração a desencadear uma exceção. Podia iniciar o processo. E, quando a apresentação passou a poder ser feita eletronicamente, a velocidade de entrada dos pedidos deixou de estar limitada pelo número de senhas ou de balcões disponíveis num determinado dia.

O SAPA — sistema eletrónico através do qual passaram a ser apresentadas manifestações — representou uma conquista administrativa real. Permitiu ao cidadão submeter informação sem uma deslocação inicial, reduziu barreiras geográficas e criou um registo eletrónico com data e elementos associados ao pedido. Num país onde a marcação presencial era frequentemente difícil, abrir um canal digital significava democratizar o acesso ao procedimento. Mas o sistema criou uma assimetria que se tornaria decisiva: receber eletronicamente é muito mais rápido do que decidir individualmente. Um servidor pode aceitar milhares de submissões durante um fim de semana. A instrução posterior continua a exigir verificação documental, consulta de sistemas, prova da relação laboral, segurança social, antecedentes e, durante grande parte do regime, comparência presencial e recolha biométrica.

O Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2018 já mostrava a dimensão do fenómeno. Nesse ano, foram apresentadas mais de 47 mil manifestações de interesse ao abrigo dos regimes dos artigos 88.º e 89.º, com forte peso de cidadãos brasileiros. O Centro de Contacto recebeu mais de duzentas mil chamadas num contexto em que uma parte considerável da procura estava relacionada com procedimentos administrativos e marcações. O número não era apenas uma estatística anual. Cada manifestação recebida era um processo futuro. Mesmo que parte dos interessados desistisse, saísse do país ou viesse a não reunir os requisitos, a Administração precisava de separar esses casos dos que deveriam prosseguir. A submissão eletrónica criava instantaneamente um universo que teria de ser triado.

A consequência foi um tipo novo de pendência. Nas regularizações extraordinárias, o Estado abria uma janela e, terminada a fase de candidaturas, ficava com um universo relativamente fechado. Na manifestação de interesse, a porta permanecia aberta. Enquanto os trabalhadores do SEF decidiam processos antigos, novos pedidos entravam

diariamente. Recuperar stock tornava-se muito mais difícil porque o stock se renovava continuamente.

Em 2019, a Lei n.º 28/2019 voltou a alterar o enquadramento e introduziu presunções relevantes quanto à entrada legal em determinadas situações associadas a atividade profissional e contribuições para a segurança social durante período mínimo. A alteração procurava responder a dificuldades probatórias concretas, mas também ampliava o universo de pessoas que podiam reunir condições para uma autorização com dispensa do visto. O debate político em torno da manifestação de interesse costuma oscilar entre duas simplificações. A primeira apresenta-a como mecanismo irresponsável que permitia a qualquer pessoa «entrar e legalizar-se». A segunda trata-a apenas como solução humanista destinada a reconhecer trabalhadores já integrados. Ambas são incompletas.

A manifestação exigia requisitos e decisão administrativa; não era um título automático. Mas funcionava, objetivamente, como via de regularização posterior à entrada para pessoas que não tinham iniciado o percurso através do visto de residência normalmente exigido. Isso produzia um incentivo sistémico: a existência de uma porta posterior utilizável podia reduzir a atratividade de esperar no país de origem por um procedimento consular mais lento.

Ao mesmo tempo, milhares de empregadores portugueses beneficiavam efetivamente do trabalho dessas pessoas. A irregularidade não era produzida apenas pelo migrante. Era alimentada por uma economia que absorvia mão de obra antes de o circuito legal de admissão conseguir responder. A manifestação de interesse funcionava como mecanismo de encontro tardio entre essas duas realidades. Para o SEF, o problema tornou-se progressivamente quantitativo. O Serviço podia melhorar plataformas, automatizar notificações e reorganizar agendamentos. Mas, se a entrada anual de pedidos ultrapassasse persistentemente a capacidade humana de

decisão, a pendência cresceria. A digitalização não eliminava esta aritmética. É aqui que a manifestação de interesse se liga à história do atendimento.

O cidadão submetia eletronicamente o pedido e recebia um comprovativo, mas precisava depois de chegar à fase seguinte. Quando a convocatória demorava meses ou anos, surgia uma nova categoria social: pessoas que não eram simplesmente invisíveis para o Estado, porque tinham um processo registado, mas que ainda não possuíam o título de residência que procuravam.

Essa zona intermédia gerava problemas práticos. Emprego, arrendamento, banca, viagens, serviços públicos e relação com outras autoridades nem sempre interpretavam da mesma forma o significado de um processo pendente. O cidadão podia ter contribuições, contrato e um registo eletrónico no SEF e continuar sem o documento que normalizava plenamente a sua vida administrativa. A manifestação de interesse tornou-se, assim, simultaneamente solução e problema. Solução para uma economia e uma população que o sistema consular não conseguia absorver em tempo útil. Problema porque transferia para dentro do território uma massa crescente de decisões e fazia da regularização posterior uma componente estrutural da política migratória.

A extinção do mecanismo em 2024 ocorreria já depois do desaparecimento do SEF e será tratada no capítulo dedicado à AIMA. Para compreender esse desfecho, contudo, é necessário fixar a génese: o regime nasceu como exceção, ganhou uma prática administrativa própria, foi transformado em procedimento de iniciativa do interessado e acabou por receber pedidos numa escala que ultrapassou largamente aquilo que os seus primeiros desenhos pareciam pressupor.

Quadro legal: Lei n.º 59/2017, de 31 de julho (artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007); Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho; Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro; e Lei n.º 61/2025, de 22 de outubro. As sucessivas regras transitórias são examinadas no capítulo dedicado à AIMA.

PARTE V

ATENDIMENTO, PROXIMIDADE E CRISE HUMANA

CAPÍTULO XXIII

Atendimento, filas e marcações

Durante muitos anos, a imagem mais visível da vertente administrativa do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não foi uma aplicação informática, um diploma legal ou uma estatística sobre imigração. Foi uma fila. Homens e mulheres diante de uma delegação, muitas vezes muito antes da hora de abertura, aguardando a possibilidade de entregar documentos, renovar um título, pedir uma informação ou simplesmente tentar perceber o que faltava para resolver uma situação que podia condicionar toda a sua vida em Portugal. As filas tornaram-se uma espécie de representação pública das dificuldades da administração de estrangeiros e, como quase todas as imagens simples, continham uma parte importante de verdade e escondiam outra parte igualmente importante. Mostravam a pressão existente sobre os serviços. Não mostravam, porém, tudo aquilo que a produzia.

A evolução descrita nos capítulos anteriores tinha aumentado extraordinariamente o número de cidadãos que necessitavam de se relacionar regularmente com o SEF. As regularizações não terminavam quando o primeiro título era emitido. As autorizações de permanência regressavam para renovação. Os novos residentes constituíam famílias, mudavam de emprego, alteravam moradas, requeriam reagrupamentos e transitavam entre diferentes estatutos jurídicos. A isto juntavam-se novos fluxos migratórios e novos regimes legais. O crescimento da população estrangeira significava, inevitavelmente, crescimento do atendimento. Mas os balcões não cresciam com a mesma facilidade. Uma lei pode produzir milhares de novos potenciais requerentes no dia em que entra em vigor. Uma delegação não consegue criar milhares de horas de atendimento na mesma data. Para isso são necessários trabalhadores, instalações, equipamentos, sistemas informáticos e organização. Esta diferença de velocidade entre a

decisão legislativa e a capacidade administrativa tornou-se uma das causas permanentes da pressão sobre o front office do SEF.

A pressão sobre quem atendia e sobre quem esperava não se pode reduzir a tabelas de produtividade. Fernando de Oliveira Cipriano, que conheceu o Serviço por funções de inspeção, recorda a formação de filas antes da abertura dos serviços e o desgaste sentido por trabalhadores e utentes. A sua apreciação situa-se no âmbito da experiência profissional que descreve e não permite extrapolar automaticamente para todos os anos ou unidades. Ajuda, contudo, a reconhecer que a espera administrativa produz dois custos paralelos: incerteza na vida de quem aguarda e exaustão nas equipas que, diariamente, têm de explicar atrasos que nem sempre conseguem resolver.

O atendimento era ainda condicionado por uma tradição administrativa profundamente presencial. Durante largos períodos, muitas questões só podiam ser resolvidas através da deslocação do interessado aos serviços. Mesmo quando aquilo de que necessitava era apenas uma informação, o cidadão podia concluir que a forma mais segura de a obter seria apresentar-se pessoalmente. O telefone das delegações recebia simultaneamente chamadas destinadas a esclarecer dúvidas, conhecer o estado de processos e tentar marcar atendimentos. Os mesmos trabalhadores que tinham de instruir processos eram frequentemente interrompidos para responder a pedidos de informação. A pressão de quem estava dentro do serviço somava-se à pressão de quem aguardava à porta.

Não havia necessariamente qualquer irracionalidade no comportamento do cidadão. Se a permanência legal, a possibilidade de trabalhar, viajar ou reunir a família dependiam de um procedimento administrativo, era natural que procurasse garantir pessoalmente que o processo avançava. Quando a informação disponível era insuficiente ou pouco clara, a procura presencial aumentava. Quando circulavam informações contraditórias entre conhecidos ou intermediários, aumentava ainda mais. Uma administração migratória

lida com pessoas para quem um pequeno erro burocrático pode ter consequências muito superiores àquelas que teria num procedimento administrativo comum. A fila era, portanto, também uma fila de incerteza. Foi neste contexto que o SEF procurou aumentar progressivamente a sua presença territorial.

O movimento tinha começado antes, mas intensificou-se à medida que a procura administrativa crescia. As delegações regionais deixaram de constituir a única resposta e foram sendo criados ou utilizados postos de atendimento desconcentrados, balcões em Lojas do Cidadão e estruturas inseridas em locais onde outras administrações públicas já estavam presentes. Em 2007, a rede documentada pelo próprio Serviço incluía, entre outros, postos nas Lojas do Cidadão de Aveiro e Viseu, na Reboleira, nos Restauradores e em Odivelas, bem como presença no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa. O movimento de desconcentração prosseguiria posteriormente com outros postos, incluindo Benfica, Alverca e novas Lojas do Cidadão.

A presença nas Lojas do Cidadão tinha um significado que ultrapassava a geografia. Colocava o atendimento de estrangeiros no mesmo ambiente onde os cidadãos tratavam de múltiplos assuntos perante o Estado. Em dezembro de 2005, por exemplo, o SEF abriu um balcão na Loja do Cidadão do Porto, inicialmente destinado à prestação de informações e entrega de autorizações de residência, com uma equipa de cinco trabalhadores e horário alargado relativamente ao modelo tradicional de muitas repartições públicas. A aproximação física ao cidadão começava a ser entendida como parte da própria modernização administrativa. O mesmo princípio estava presente na participação do SEF nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante. O cidadão estrangeiro raramente tinha apenas um problema de estrangeiros.

Podia precisar de tratar simultaneamente de trabalho, Segurança Social, questões fiscais, habitação, saúde ou apoio jurídico. A concentração de

diferentes respostas num mesmo local procurava diminuir o número de deslocações e a fragmentação administrativa. O SEF continuava responsável pelas decisões que lhe pertenciam, mas passava a relacionar-se com o cidadão num espaço concebido precisamente para permitir uma abordagem mais integrada.

Uma recordação operacional, cedida com garantia de anonimato, ajuda a compreender o que os números das filas raramente mostram. O depoente refere pessoas que chegavam muito cedo aos serviços, por vezes enfrentando frio ou chuva, na esperança de obter atendimento. Descreve também a tensão de explicar decisões desfavoráveis em línguas nem sempre partilhadas, com tempo escasso e grande pressão sobre funcionários e utentes. A proximidade física entre quem aguardava e quem decidia tornava qualquer atraso mais visível. Este testemunho deve ser lido como memória de situações vividas, e não como demonstração de que as mesmas condições existiam em todos os serviços do país.

Nada disto eliminava, porém, o problema fundamental da relação entre procura e capacidade. Criar mais balcões distribuía a pressão. Não a fazia desaparecer. A própria abertura de novos locais podia gerar um efeito aparentemente paradoxal. Quanto mais acessível se tornava o Serviço, mais pessoas procuravam utilizá-lo. Cidadãos que anteriormente adiavam uma deslocação porque tinham de percorrer uma grande distância passavam a ter um ponto de atendimento mais próximo. A desconcentração melhorava objetivamente o acesso, mas revelava simultaneamente uma procura que antes estava parcialmente escondida pela dificuldade de chegar à administração. A situação tornava-se particularmente intensa na Área Metropolitana de Lisboa, onde se concentrava uma parte muito significativa da população estrangeira.

Os serviços da região foram sendo sucessivamente adaptados, deslocados ou complementados por novos postos. A Reboleira tornou-se um exemplo

importante deste esforço. O novo posto de atendimento foi inaugurado em 12 de fevereiro de 2008 e utilizado como projeto-piloto para a introdução de workflow e desmaterialização processual. O Relatório de Atividades de 2008 registava, para os processos trabalhados nesse modelo, um tempo médio de instrução de dois dias. O interesse desta experiência não estava apenas na rapidez medida. Consistia em tentar aproximar uma mudança tecnológica do local onde a pressão do atendimento era mais sentida.

A organização do front office e do back office tornava-se cada vez mais importante. Durante muito tempo, o cidadão podia ter a perceção de que a pessoa diante de si no balcão era responsável por todo o seu processo. Na realidade, a instrução podia envolver diferentes trabalhadores e fases. Separar adequadamente o momento de receção e validação inicial daquilo que deveria ser tratado posteriormente permitia diminuir o tempo de atendimento sem necessariamente reduzir a qualidade da análise. Uma boa triagem tornava-se, portanto, decisiva. O funcionário do balcão não deveria perder longos minutos à procura de informação que pudesse ter sido previamente recolhida, nem encaminhar para instrução um pedido cuja ausência de elementos essenciais pudesse ter sido imediatamente identificada. Do mesmo modo, um processo praticamente completo não deveria ficar bloqueado pelo mesmo circuito de outro que exigisse diligências complexas. O problema do atendimento era também um problema de desenho de processos.

Foi por esta razão que a modernização administrativa do SEF começou a tratar conjuntamente aquilo que, numa visão mais antiga da administração, seriam assuntos separados. Instalações, agendamento, sistemas de informação, atendimento, workflow e informação ao público pertenciam, na realidade, ao mesmo problema. Quanto melhor funcionasse cada uma dessas componentes, menor seria a pressão sobre as restantes. A introdução do pré-agendamento representou uma das alterações mais significativas. A fila

tradicional baseava-se num princípio simples e brutal: chegava primeiro quem estivesse mais cedo à porta. Numa situação de elevada procura, este modelo tinha consequências inevitáveis. Os cidadãos começavam a chegar horas antes da abertura, não porque o desejassem, mas porque temiam não conseguir uma senha.

Quanto maior fosse essa perceção, mais cedo chegariam no dia seguinte. A própria incerteza alimentava a fila. O agendamento procurava substituir esta lógica por outra. O cidadão teria uma hora definida, o serviço saberia antecipadamente quantas pessoas receberia e os trabalhadores poderiam organizar o dia de forma mais previsível. Em teoria, desapareceria a necessidade de ocupar fisicamente um lugar numa fila para garantir acesso ao Estado.

Em 2007, o SEF já registava o alargamento do pré-agendamento aos balcões das áreas de Lisboa, Cascais, Porto e Setúbal, em paralelo com a utilização do agendamento através do portal. O relatório desse ano apresentava expressamente estas medidas como instrumentos de melhoria das condições de atendimento. A própria comunicação posterior do Serviço explicaria o objetivo em termos muito claros: marcar previamente dia e hora deveria eliminar filas e tempos de espera. O princípio era correto. A execução introduzia, contudo, um novo limite. Uma vaga de atendimento continua a ser uma vaga independentemente de ser distribuída através de uma senha física ou de um calendário eletrónico. Quando a procura é superior à capacidade disponível, o agendamento elimina a fila diante da porta mas não elimina a fila administrativa. Apenas a desloca. A dificuldade deixa de ser conseguir uma senha naquela manhã e passa a ser conseguir uma data no calendário.

Este ponto é particularmente importante porque explica uma transformação que viria a ter enorme impacto na perceção pública do SEF. Durante muitos anos, a pressão era visível através de filas físicas. Com o

desenvolvimento do pré-agendamento, uma parte dessa pressão passou a manifestar-se através da dificuldade de encontrar marcações disponíveis. O cidadão já não precisava necessariamente de chegar de madrugada. Podia, porém, descobrir que só conseguia atendimento semanas ou meses depois. Do ponto de vista da dignidade do atendimento, havia uma melhoria evidente. Esperar por uma data é preferível a passar horas numa fila sem garantia de ser atendido. Do ponto de vista da capacidade administrativa, porém, o problema de fundo permanecia inalterado se o número de vagas não fosse suficiente. A marcação tornava o problema mensurável. Era possível saber quantos atendimentos estavam disponíveis, quais os serviços mais pressionados, qual o intervalo entre o pedido e a primeira vaga e quantos cidadãos não compareciam. A gestão começava a dispor de dados que a simples observação das filas não permitia obter com a mesma precisão.

Mas surgiu também um fenómeno que acompanharia todos os sistemas de agendamento: a marcação não utilizada. Um cidadão podia obter uma vaga e, entretanto, resolver a situação de outra forma, mudar de residência, abandonar Portugal ou simplesmente esquecer o compromisso. Se não cancelasse, aquele período de atendimento ficaria vazio apesar de existirem outros cidadãos à espera. Quanto maior fosse a procura, mais frustrante se tornava esta perda de capacidade. A gestão das faltas, reagendamentos e cancelamentos passava, portanto, a fazer parte do problema. Era necessário criar formas de lembrar o cidadão, permitir cancelamentos simples e reutilizar rapidamente as vagas libertadas. A informatização do calendário não resolvia automaticamente nenhuma destas questões.

O agendamento introduziu ainda uma alteração na própria relação entre território e procura. O cidadão podia estar disposto a deslocar-se a outro local se isso permitisse obter uma marcação mais rapidamente. Uma administração estruturada territorialmente passava a enfrentar pedidos de pessoas que procuravam utilizar o ponto de atendimento onde existisse

maior disponibilidade. A racionalidade do cidadão era novamente simples: queria resolver a situação. A racionalidade organizacional podia exigir que os processos permanecessem associados a determinadas áreas geográficas. Entre ambas surgiam novas tensões. A resposta não poderia consistir apenas em multiplicar balcões indefinidamente. Era necessário reduzir também o número de situações em que a presença física do cidadão era realmente indispensável.

Esta ideia começou a mudar profundamente a filosofia do atendimento. Durante décadas, a administração funcionara segundo o pressuposto de que tratar de um assunto significava deslocar-se a uma repartição. A digitalização permitia formular uma pergunta diferente: que partes do procedimento justificam verdadeiramente a presença da pessoa?

A recolha de dados biométricos exigiria presença física. Certas verificações de identidade também. A entrega de uma simples informação, não. Era absurdo ocupar uma vaga destinada a uma decisão documental apenas porque alguém queria saber que documentos deveria levar para essa mesma decisão. Esta constatação está na origem de uma das mais importantes transformações do relacionamento do SEF com os cidadãos. O Centro de Contacto foi criado em 2006 precisamente com a finalidade de acolher, integrar e otimizar o serviço prestado ao cidadão, recorrendo a mediadores socioculturais de diversas nacionalidades e desenvolvendo capacidade de comunicação em várias línguas. A sua evolução foi extraordinariamente rápida. Em 2007, o Serviço registava mais de trezentas mil chamadas respondidas e apresentava o Centro, juntamente com o agendamento eletrónico, como uma das principais medidas de melhoria do atendimento. Em 2008 foram atendidas 387 777 chamadas, contra 296 021 no ano anterior. Estes números dizem mais sobre a pressão administrativa do que muitas fotografias de filas.

Quase quatrocentas mil chamadas num único ano significavam centenas de milhares de necessidades de contacto que, sem aquele canal, teriam de procurar outra resposta. Uma parte poderia transformar-se em deslocação presencial. Outra acabaria nos telefones das delegações. Outra permaneceria simplesmente sem resposta. O telefone tornou-se, assim, uma espécie de primeira fronteira administrativa entre o cidadão e o Serviço. A expressão não é excessiva. Antes de chegar ao balcão, o interessado podia obter informação, perceber o procedimento adequado e, cada vez mais, conseguir uma marcação. A qualidade desta primeira interação influenciava aquilo que aconteceria depois. Uma informação correta podia evitar um atendimento inútil. Uma indicação errada podia gerar nova chamada, nova deslocação e nova frustração. Por isso mesmo, o Centro de Contacto não deveria ser entendido como um simples call center. Estava a tornar-se uma componente do próprio sistema de gestão da procura.

A diversidade linguística dos seus mediadores respondia a outro problema que as delegações conheciam diariamente. Explicar um procedimento jurídico-administrativo já é difícil quando ambas as pessoas dominam a mesma língua. Torna-se muito mais complexo quando o cidadão conhece apenas algumas palavras de português e está a tentar compreender conceitos como autorização de residência, prorrogação de permanência, reagrupamento familiar ou dispensa de visto. A barreira linguística podia transformar um procedimento relativamente simples numa sequência de deslocações frustradas. Esta dimensão será tratada no lugar próprio, porque a criação do Centro de Contacto e o papel dos mediadores socioculturais constituem por si mesmos um momento relevante da história do Serviço. Aqui importa sobretudo perceber aquilo que representaram na evolução das filas e marcações: permitiram retirar dos balcões uma parte da procura que não necessitava de atendimento presencial.

A estratégia institucional começava a adquirir coerência. A presença territorial aproximava fisicamente o Serviço das comunidades. As Lojas do Cidadão e os CNAI permitiam integrá-lo em estruturas mais próximas do cidadão. O agendamento substituía progressivamente a lógica da fila. O Centro de Contacto retirava dos balcões pedidos de informação e passava a gerir uma parte das marcações. O portal permitia transferir alguns atos para a Internet. O workflow procurava tornar mais eficiente aquilo que acontecia depois do atendimento. O efeito sobre as filas foi real, mas não definitivo. Esse ponto deve ser dito com clareza para não transformar este capítulo numa narrativa triunfalista. As ferramentas melhoraram a organização do atendimento, mas nenhuma delas podia eliminar a pressão quando a procura ultrapassava persistentemente a capacidade. A tecnologia conseguia organizar a espera. Não conseguia abolir a espera por decreto.

O problema voltaria a tornar-se evidente em diferentes períodos e com intensidades diferentes. Sempre que uma alteração legislativa aumentava subitamente o universo de requerentes, os canais sentiam o impacto. As grandes vagas de renovações acrescentavam pressão sobre as marcações. Sempre que faltavam trabalhadores, adoeciam equipas ou surgiam novas tarefas, diminuía a capacidade disponível para o atendimento normal. Os testemunhos escritos recolhidos para esta edição convergem, apesar das diferenças de percurso, na perceção de que a insuficiência de recursos humanos foi um problema recorrente.

Um dos depoentes refere longos períodos de efetivos insuficientes; outro descreve estruturas regionais a trabalhar abaixo do que considerava o mínimo adequado; um terceiro recorda sobrecargas permanentes e equipas que procuravam compensar com disponibilidade pessoal aquilo que faltava em capacidade instalada; o quarto, a partir de experiência dirigente e administrativa, identifica igualmente a falta de meios humanos de apoio

como um limite concreto à execução das missões e associa a pressão prolongada ao desgaste dos trabalhadores.

Os testemunhos cuja publicação foi autorizada não substituem mapas de pessoal, concursos nem relatórios de atividade, e não permitem quantificar a escassez de efetivos. Registam, contudo, experiências de sobrecarga, frustração e cansaço em diferentes momentos de funcionamento do Serviço. Estes relatos devem ser lidos segundo os respetivos períodos e funções, sem transformar perceções individuais em diagnóstico estatístico. A avaliação histórica do desgaste profissional depende também de séries de recursos humanos, absentismo, formação e atividade, sempre que esses dados estejam disponíveis.

A insuficiência de recursos humanos não se distribuía necessariamente de forma uniforme pelo território. Nos serviços locais, o mesmo trabalhador podia assegurar contactos com cidadãos, instrução documental, articulação policial e expediente, enquanto a decisão sobre admissões, instalações ou reforços dependia de instâncias superiores. Este desfasamento entre responsabilidade quotidiana e meios efetivamente disponíveis deve ser analisado através dos mapas de pessoal, delegações de competências, despachos e relatórios anuais. Não basta supor que toda a decisão central era excessiva; é indispensável averiguar, em cada caso, qual era a autonomia jurídica real e que resposta concreta foi dada a necessidades documentadas.

Outra dimensão emerge da memória anónima de um antigo profissional operacional: por detrás dos números de atendimento existiam pessoas a trabalhar em ritmos prolongados, por vezes chamadas a substituir colegas e a intervir em situações emocionalmente difíceis. A presença de competências técnicas não anulava o cansaço nem a necessidade de supervisão adequada. Também não autorizava uma leitura unilateral dos trabalhadores, como se todos reagissem da mesma forma à pressão. O valor histórico do testemunho

está em colocar a organização do trabalho, a formação contínua e a responsabilidade das chefias no centro da explicação da qualidade do serviço.

Esta realidade obriga também a alguma justiça na análise histórica das reclamações dos cidadãos. Quem esperava demasiado tinha razão para estar insatisfeito. O facto de o Serviço enfrentar um problema estrutural não diminuía a consequência concreta do atraso para aquela pessoa. Do mesmo modo, o aumento das reclamações não demonstra automaticamente degradação absoluta do serviço. Pode resultar também de um universo muito superior de interações. O Relatório de Atividades de 2008 oferece um exemplo interessante. O Serviço registava um ligeiro aumento das reclamações, muitas relacionadas com o Centro de Contacto, mas assinalava simultaneamente o enorme crescimento da atividade telefónica, de 296 021 para 387 777 chamadas atendidas.

O mesmo relatório reunia elogios dirigidos a trabalhadores de diferentes postos de atendimento e concluía que existiam indicadores de aumento global da satisfação dos utentes. O quadro era, portanto, muito mais contraditório do que uma narrativa simples de bom ou mau atendimento. Havia serviços sobrecarregados e cidadãos frustrados. Havia também milhares de atendimentos realizados diariamente sem incidente e trabalhadores reconhecidos pela qualidade do serviço prestado. Uma instituição deve ser avaliada pelas duas coisas.

A pressão sobre o atendimento revelava, ainda, uma mudança mais profunda na natureza do SEF. A instituição que durante grande parte da sua história fora reconhecida publicamente sobretudo pelo controlo de fronteiras e pela atividade policial passava a ser experimentada por centenas de milhares de pessoas como uma administração de proximidade. O contacto mais frequente de um cidadão estrangeiro com o SEF não ocorria necessariamente no aeroporto nem numa operação de fiscalização. Ocorria diante de um balcão. Isso transformava a responsabilidade institucional. O

modo como uma pessoa era recebida, a clareza da informação, a duração da espera e a capacidade de resolver o problema passavam a fazer parte da própria legitimidade do Serviço.

O atendimento não era um acessório da política migratória. Era a política migratória na sua forma mais concreta. No Parlamento ou no Conselho de Ministros discutiam-se leis, contingentes, vistos e regularizações. No balcão, essas decisões adquiriam rosto. Ali estava alguém que precisava de saber se podia ficar, quando receberia o título, se poderia viajar, se conseguiria trazer a família ou se a sua documentação continuava válida.

Por isso, as filas nunca foram apenas filas. E as marcações nunca foram apenas uma técnica de agenda. Ambas revelavam a capacidade, ou incapacidade, do Estado para transformar direitos e procedimentos previstos na lei numa resposta acessível a quem deles dependia. A grande transformação iniciada naqueles anos consistiu em perceber que o cidadão não precisava necessariamente de chegar à porta do SEF para começar a ser atendido. Era possível chegar-lhe antes. Pelo telefone. Na sua língua. E, cada vez mais, através de alguém capaz de perceber não apenas aquilo que ele perguntava, mas também aquilo que realmente precisava. Foi dessa mudança que nasceu uma das experiências mais singulares e menos estudadas da história do Serviço.

CAPÍTULO XXIII — ATENDIMENTO, FILAS E MARCAÇÕES

A fila antes da abertura e o trabalho depois do fecho

As filas são habitualmente medidas pelo número de pessoas que esperavam. Quem estava do outro lado do balcão recorda também o trabalho que começava antes da abertura e continuava depois do fecho. Um depoimento anónimo descreve equipas reduzidas a responder simultaneamente a pedidos de documentação, dúvidas e urgências, enquanto o expediente acumulado permanecia por concluir.

O depoente recorda pessoas que chegavam de madrugada e aguardavam ao frio ou à chuva, por vezes sozinhas e vulneráveis. Procurava, quando possível, evitar que permanecessem expostas durante horas. Esses gestos não resolviam as deficiências do acesso ao serviço: revelavam-nas. Uma fila incerta e prolongada não é apenas um problema de organização; tem consequências concretas na vida de quem precisa de uma decisão do Estado.

A pressão atingia igualmente os trabalhadores. O depoimento refere refeições adiadas, horas acumuladas, descanso insuficiente e dificuldades em assegurar substituições. A dedicação permitia evitar algumas ruturas, mas não corrigia as causas. Uma administração que depende de sacrifício contínuo não pode confundir o esforço individual com uma capacidade de resposta estruturalmente adequada.

A leitura deste testemunho não substitui os registos de efetivos, de atendimento ou de produtividade. Complementa-os: lembra que a degradação do serviço público pode manifestar-se ao mesmo tempo na espera do cidadão e no esgotamento de quem tenta responder. Melhorar o atendimento exigia, por isso, mais do que pedir esforço adicional às mesmas pessoas.

Fonte: depoimento anónimo de antigo profissional. Episódios não identificados por local ou data; relato pessoal sem confirmação estatística autónoma.

CAPÍTULO XXIII — ATENDIMENTO, FILAS E MARCAÇÕES

Chefiar não é apenas exigir resultados

Em serviços pressionados pela procura, as escalas eram mais do que um problema de horários. Delas dependiam a continuidade do atendimento, o controlo de fronteira, o descanso dos trabalhadores e a confiança entre colegas. Um depoimento anónimo descreve formas de repartir tarefas que procuravam envolver a equipa na preparação dos turnos, ouvir os profissionais mais experientes e assegurar critérios percebidos como justos, designadamente nas épocas de maior solicitação.

O testemunho insiste numa diferença entre impor metas e exercer liderança. A chefia que exige produtividade sem apoiar quem suporta as consequências das decisões pode obter resultados imediatos, mas arrisca deteriorar a coesão. Na experiência do depoente, os responsáveis que estavam disponíveis para reforçar temporariamente uma equipa, escutar dificuldades e assumir conflitos construíam uma autoridade mais estável. A apreciação é pessoal; não demonstra que tal conduta fosse regra em todas as unidades.

Também a solidariedade entre trabalhadores aparece como resposta frequente a faltas, doença e acumulação de processos. Esta cooperação tinha valor real, mas comportava um limite: não podia converter a exceção permanente em modelo de gestão. Quando a instituição só funciona porque cada um renuncia sistematicamente ao descanso ou aceita tarefas adicionais, a boa vontade mascara por algum tempo uma fragilidade que pertence à organização.

A memória permite, assim, ligar dois temas que muitas vezes são estudados separadamente: o atendimento ao cidadão e a proteção de quem o presta. A qualidade administrativa não depende só da lei aplicável ou da tecnologia disponível. Depende igualmente do modo como o trabalho é organizado, da responsabilidade assumida pelas chefias e da capacidade de corrigir, em vez de apenas suportar, a falta de meios.

Fonte: testemunho anónimo recolhido em 2026. Descrição de práticas de gestão na experiência individual do depoente; sem referência a unidades ou responsáveis identificáveis.

CAPÍTULO XXIII — ATENDIMENTO E PENDÊNCIAS

Quando as urgências administrativas diminuem a capacidade policial

As dificuldades do atendimento não afetavam apenas os cidadãos que aguardavam um título ou uma marcação. Produziam também efeitos sobre a distribuição interna dos recursos. Alfredo de Paiva Henriques recorda que inspetores vocacionados para a investigação eram, por vezes, deslocados para reforçar postos de fronteira aérea, nomeadamente nos períodos de maior tráfego, que designa por «verões IATA». Descreve ainda o recurso a elementos da carreira de investigação e fiscalização para tarefas administrativas, em resposta a carências de pessoal nas áreas de residência e atendimento.

O antigo chefe do Departamento de Investigação considera que estas soluções, embora pudessem aliviar necessidades imediatas, retiravam continuidade às equipas e contribuíam para atrasar diligências criminais. A apreciação é a de um dirigente de investigação; outras unidades, confrontadas com filas e pedidos pendentes, poderiam valorizar de modo diferente a necessidade de assegurar o serviço mínimo aos utentes. O problema não se resolve por oposição entre carreiras: nasce quando a organização tem de escolher repetidamente qual das suas obrigações essenciais ficará mais desprotegida.

Henriques reconhece também a existência de tensões entre carreiras e de dificuldades de cooperação interna. Essas observações ajudam a contrariar uma memória idealizada do SEF como instituição sem conflitos. Não legitimam, porém, atribuir a pessoas ou grupos profissionais responsabilidades genéricas por problemas estruturais sem elementos independentes que as sustentem.

O depoimento reforça, por fim, a dimensão humana das pendências. Cada atraso podia representar insegurança para quem procurava regularizar a permanência; para os trabalhadores, multiplicava contactos tensos e a frustração de um esforço que não diminuía a fila. A questão central é, assim, a correspondência entre políticas migratórias, fluxos de pedidos e capacidade real de decisão.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 3, 5 e 7–9.

CAPÍTULO XXIV

O Centro de Contacto e os mediadores socioculturais

A criação do Centro de Contacto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em 2006, deve ser entendida como uma das respostas mais relevantes à transformação que a imigração havia provocado na relação entre o Estado e os cidadãos estrangeiros. O desafio já não consistia apenas em decidir processos. Era necessário criar condições para que centenas de milhares de pessoas pudessem aceder à administração, compreender as exigências aplicáveis e obter uma resposta sem terem de se deslocar repetidamente aos serviços. A dimensão alcançada pela atividade documental demonstrara que o modelo tradicional, assente essencialmente no atendimento presencial, no contacto telefónico direto com cada delegação e na deslocação dos interessados, havia atingido os seus limites. O Centro de Contacto foi criado precisamente para estabelecer uma nova porta de entrada no SEF, não física, mas capaz de informar, orientar e, progressivamente, organizar uma parte significativa da procura administrativa.

O próprio Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo referente a 2006 incluía a criação do Centro de Contacto entre as principais medidas administrativas adotadas nesse ano e definia claramente a sua finalidade: prestar informação e assistência nas matérias da competência do SEF e permitir o agendamento do atendimento, proporcionando um serviço mais cómodo e eficiente. O mesmo documento associava esta inovação à recuperação das pendências processuais, à melhoria das condições físicas de atendimento, à transferência de serviços para as Lojas do Cidadão e à utilização de mediadores socioculturais. Não se tratava, portanto, de uma

iniciativa isolada, mas de uma política coerente de reorganização da relação entre o Serviço e os seus utentes.

A escolha da expressão "Centro de Contacto" também não era indiferente. O objetivo não consistia simplesmente em criar uma central telefónica destinada a aliviar a pressão sobre os números das delegações. Pretendia-se construir um ponto de contacto estruturado entre o cidadão e a organização. Isso implicava dispor de informação suficientemente atualizada para responder às questões colocadas, capacidade para reconhecer diferentes tipos de procedimentos e possibilidade de encaminhar o cidadão para a solução adequada. À medida que o sistema evoluiu, o agendamento passou a constituir uma das suas funções mais relevantes, tornando o Centro de Contacto uma componente efetiva da gestão nacional do atendimento. A ideia parecia simples, mas a sua execução colocava dificuldades consideráveis.

A legislação de estrangeiros estava longe de ser simples. Uma pergunta aparentemente elementar podia exigir a identificação da nacionalidade do cidadão, do título que possuía, da data da sua entrada em Portugal, do fundamento da permanência, da existência de familiares, da situação laboral ou da fase concreta em que determinado procedimento se encontrava. Informar corretamente não significava limitar-se a ler uma resposta padronizada. Significava transformar uma situação pessoal, por vezes apresentada de forma confusa, numa questão administrativa claramente identificável.

A diversidade linguística agravava essa dificuldade. O crescimento da imigração proveniente da Europa de Leste havia demonstrado, de forma particularmente clara, que o SEF já não podia pressupor que uma percentagem suficiente dos cidadãos que procuravam os seus serviços falava português ou alguma das línguas tradicionalmente utilizadas na administração. A isto juntavam-se comunidades provenientes da Ásia, de

África e, progressivamente, de um número crescente de países. A língua podia constituir o primeiro obstáculo entre o cidadão e o Estado, antes mesmo de se iniciar a discussão sobre documentos ou requisitos legais. Foi neste contexto que a utilização de mediadores socioculturais representou uma mudança particularmente relevante.

O modelo adotado em 2006 assentava na cooperação com associações de imigrantes, através de protocolos destinados a disponibilizar mediadores para o atendimento presencial e telefónico. O relatório desse ano identifica concretamente a Associação da Comunidade de São Tomé e Príncipe, a Solidariedade Imigrante, a Associação Moinho da Juventude e a Associação Unidos de Cabo Verde entre as organizações envolvidas. Os mediadores foram utilizados no atendimento presencial da Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo e da Delegação Regional de Setúbal, bem como no atendimento telefónico do recém-criado Centro de Contacto. A finalidade expressamente assumida pelo Serviço era facilitar a comunicação e agilizar o acesso dos imigrantes aos serviços prestados.

A solução continha uma mudança cultural que merece ser destacada. Durante muito tempo, a relação administrativa tradicional partira do princípio de que cabia ao cidadão compreender a linguagem do Estado. O formulário era produzido pela administração, a informação era prestada nos termos utilizados pela administração e quem procurava o serviço tinha de encontrar uma forma de compreender aquilo que lhe era exigido. A utilização de mediadores invertia parcialmente essa lógica. Era o Estado que aceitava adaptar a comunicação à realidade das pessoas que o procuravam. Isso não significava atribuir aos mediadores qualquer poder decisório ou substituir os trabalhadores do SEF. O mediador não concedia autorizações de residência, não decidia processos e não exercia competências policiais.

A sua função situava-se precisamente no espaço entre o cidadão e a máquina administrativa. Ouvia, ajudava a identificar o problema, traduzia

quando necessário, explicava procedimentos e permitia que o contacto subsequente com o trabalhador competente começasse num nível de compreensão muito superior. Esta função de triagem era particularmente importante.

Muitas pessoas chegavam ao SEF sem saber sequer qual era o procedimento de que necessitavam. Podiam utilizar expressões juridicamente incorretas, confundir visto com autorização de residência, não distinguir renovação de prorrogação ou solicitar informação sobre uma matéria da competência de outra entidade pública. O atendimento começava frequentemente antes do atendimento formal. Era necessário determinar, em primeiro lugar, qual era a verdadeira questão. Um bom mediador conseguia realizar essa tradução não apenas entre línguas, mas também entre realidades administrativas. Esta segunda tradução talvez fosse ainda mais importante. Uma pessoa recém-chegada a Portugal podia desconhecer completamente a distribuição de competências entre o SEF, a Segurança Social, a administração fiscal, os serviços de emprego, as conservatórias, as autarquias e os consulados. Para ela, tudo era simplesmente "o Estado". O mediador que conhecesse minimamente esse ecossistema podia evitar que o cidadão aguardasse horas para descobrir, no final, que se encontrava no organismo errado.

Também por isso a expressão "sociocultural" era adequada. O problema não era apenas linguístico. Pessoas que falavam português podiam continuar a ter enormes dificuldades em compreender a administração portuguesa. As diferenças culturais na relação com as instituições, na forma de apresentar pedidos, na documentação disponível ou na própria perceção do papel de uma autoridade pública podiam gerar incompreensões que nenhuma tradução literal resolveria. O mediador funcionava como uma ponte. Essa ponte beneficiava evidentemente o cidadão, mas beneficiava também o SEF. Uma pessoa corretamente encaminhada ocupava menos tempo de

atendimento. Um requerente que soubesse antecipadamente quais os documentos a apresentar tinha maior probabilidade de concluir o procedimento numa única deslocação. Uma dúvida resolvida telefonicamente não se transformava numa fila. Uma questão explicada na língua que o cidadão dominava reduzia a possibilidade de interpretações erradas, reclamações ou deslocações sucessivas aos serviços. A humanização e a eficiência encontravam-se, assim, no mesmo instrumento.

Esta conjugação merece particular atenção, porque parte do debate público sobre imigração viria posteriormente a apresentar, com frequência, segurança, eficiência e humanização como objetivos potencialmente contraditórios. A experiência do atendimento demonstra precisamente o contrário. Um procedimento que o cidadão compreende é também mais seguro do ponto de vista administrativo. Um requerente que apresenta corretamente os documentos comete menos erros. Um trabalhador que não precisa de repetir cinco vezes a mesma explicação pode dedicar mais atenção à verificação material do processo. Uma administração capaz de distinguir imediatamente as situações simples das complexas utiliza melhor os seus recursos. O Centro de Contacto cresceu rapidamente porque respondia a uma necessidade real.

Em 2007, o SEF registava já centenas de milhares de chamadas atendidas. Em 2008, o número atingiu 387 777, contra 296 021 no ano anterior. A escala destes valores é suficientemente expressiva para demonstrar que não se tratava de um serviço periférico. Em poucos anos, o Centro tornara-se uma das principais interfaces entre a população estrangeira e a instituição.

A própria dimensão linguística foi crescendo. A informação institucional do SEF viria a indicar capacidade de comunicação em vinte e uma línguas, através de mediadores de diversas nacionalidades, incluindo, além do português, línguas tão diferentes como árabe, crioulo cabo-verdiano, crioulo de São Tomé e Príncipe, hindi, nepali, persa, romeno, russo, turco, ucraniano

e uzbeque. O número impressiona, mas o seu verdadeiro significado está no que representa: uma administração portuguesa havia construído uma estrutura preparada para comunicar diretamente com cidadãos provenientes de uma parte muito significativa do mundo, nas línguas que eles próprios compreendiam. Esta capacidade não deveria ser tratada apenas como uma curiosidade multicultural.

Era uma infraestrutura administrativa. Uma pessoa que não compreende a língua em que lhe são transmitidas as condições da sua permanência encontra-se, objetivamente, em maior risco de cometer erros, perder prazos ou recorrer a intermediários. A disponibilização de informação em múltiplas línguas funcionava, portanto, também como instrumento de prevenção de irregularidades. E reduzia a dependência de terceiros.

Esta questão tornou-se especialmente importante porque, em torno dos procedimentos de imigração, se desenvolveram inevitavelmente mercados de intermediação. Muitos eram legítimos. Advogados, solicitadores, associações e outros profissionais prestavam serviços necessários ou úteis. Outros exploravam a vulnerabilidade de quem não compreendia a língua ou o funcionamento do sistema. A dificuldade administrativa criava espaço para indivíduos que cobravam quantias significativas por informações que deveriam estar facilmente acessíveis ou que prometiam resultados que não tinham qualquer capacidade legal para garantir. Quanto mais transparente e acessível fosse a informação prestada pelo próprio Estado, menor seria esse espaço.

O Centro de Contacto tinha ainda uma característica particularmente importante: permitia centralizar conhecimentos que anteriormente se encontravam dispersos. Quando cada delegação respondia autonomamente às perguntas dos cidadãos, existia inevitavelmente o risco de divergências na informação prestada. Um trabalhador podia interpretar determinado procedimento de uma forma e outro de maneira diferente. Uma alteração

legislativa podia ser conhecida imediatamente num serviço e demorar mais tempo a ser incorporada noutro. A existência de um centro especializado criava condições para uniformizar respostas e transmitir orientações atualizadas a uma equipa cuja missão principal era precisamente informar.

Isso exigia, naturalmente, mecanismos internos de atualização. O Centro de Contacto só seria tão fiável quanto a informação de que dispusesse. Cada alteração legislativa, procedimental, de formulário ou do sistema de agendamento tinha de ser rapidamente convertida em informação operacional para os mediadores e restantes trabalhadores. Criava-se, assim, uma nova necessidade dentro do próprio SEF: não bastava alterar o procedimento; era necessário garantir que quem informava os cidadãos conhecia imediatamente essa alteração. A rapidez dessa circulação interna tornou-se um elemento essencial da qualidade do atendimento. O crescimento do Centro também permitia identificar problemas que talvez não fossem imediatamente visíveis aos serviços responsáveis pela decisão.

Quando centenas de pessoas telefonavam na mesma semana com a mesma dúvida, o padrão merecia atenção. A causa podia estar numa informação pouco clara, numa instrução interpretada de modos diferentes ou numa mudança legislativa mal comunicada. As chamadas não eram apenas pedidos individuais: revelavam também problemas de funcionamento da própria administração.

A informação recolhida no atendimento deveria servir para melhorar procedimentos. Perguntas recorrentes sobre documentos podiam justificar explicações mais claras no portal; pedidos de informação sobre o andamento de processos revelavam a utilidade de mecanismos de consulta eletrónica; concentração de marcações numa delegação podia sinalizar uma distribuição territorial desajustada. O Centro de Contacto era, assim, também um observatório da procura. O valor desse conhecimento raramente fica

registado em diplomas, mas é evidente para quem tem de organizar um serviço público.

A integração do agendamento no Centro aumentou ainda mais a sua importância. O mediador deixava de se limitar a indicar ao cidadão aquilo que deveria fazer e podia, quando o procedimento o permitia, transformar imediatamente essa orientação numa marcação. A interação adquiria uma conclusão prática. O cidadão terminava a chamada sabendo não apenas quais eram os documentos necessários, mas também quando e onde deveria apresentar-se. Este modelo reduzia uma das formas mais frustrantes de relacionamento com a administração: obter informação através de um canal e ter depois de reiniciar o processo noutro para conseguir executar aquilo que acabara de ser explicado. A partir desse momento, informação e gestão da capacidade começavam a aproximar-se. O Centro sabia onde existiam vagas. O cidadão sabia onde precisava de ir. O sistema podia ligá-los.

A evolução posterior confirmou esta centralidade. O Relatório de Atividades de 2009 apresentava o Centro de Contacto multilingue, os mediadores socioculturais, o pré-agendamento online e o programa SEF em Movimento como componentes de uma mesma estratégia de aproximação ao cidadão estrangeiro. O Plano de Atividades de 2011 voltaria a associar explicitamente o Centro de Contacto, os mediadores culturais e o agendamento eletrónico no eixo de orientação para os utentes. A experiência iniciada em 2006 havia deixado de ser experimental. Estava integrada no modelo de funcionamento da instituição. Também o alargamento da utilização de mediadores nos postos presenciais prosseguiu. Em 2007, por exemplo, foi celebrado um protocolo com a Associação Brasileira de Portugal para a disponibilização de mediadores socioculturais na Delegação Regional de Setúbal. A evolução acompanhava a transformação das próprias comunidades migrantes. O sistema precisava de adaptar a sua capacidade linguística e cultural à população que efetivamente procurava os serviços.

É igualmente necessário evitar uma visão idealizada desta experiência. Os mediadores não conseguiam resolver a falta de vagas, a escassez de trabalhadores ou os atrasos acumulados. O Centro de Contacto podia orientar corretamente uma pessoa e, no final, verificar que a primeira marcação disponível se encontrava demasiado distante. Quanto maior era a pressão administrativa, maior era também a pressão sobre quem atendia os telefones. É fácil imaginar a frustração do cidadão. É igualmente importante compreender a posição do mediador. Era ele quem recebia diretamente a ansiedade, a indignação ou o desespero de quem precisava de uma solução que o sistema não conseguia oferecer de imediato. Tinha de explicar limitações que não havia criado e decisões sobre as quais não possuía qualquer poder.

A proximidade humana, que constituía uma das forças do modelo, transformava também o mediador na primeira pessoa a absorver a insatisfação produzida por problemas estruturais da organização. Esta realidade deveria ser recuperada através dos testemunhos de quem trabalhou no Centro de Contacto. Os números das chamadas mostram a escala; não revelam a intensidade humana.

Que perguntas surgiam com maior frequência? Que situações eram mais difíceis de explicar? Como eram atualizadas as informações? Como funcionava a relação com as direções regionais? Como se resolvia uma dúvida para a qual não existia uma resposta imediata? Que formação recebiam os mediadores? Que autonomia tinham? Como reagiam os cidadãos quando podiam falar na sua própria língua? Estas questões pertencem à história do Serviço tanto quanto os grandes sistemas tecnológicos ou as operações policiais. Há também uma dimensão institucional particularmente interessante na utilização de mediadores provenientes das próprias comunidades migrantes. O Estado aceitava incorporar, na sua relação com os cidadãos, pessoas que conheciam diretamente a experiência migratória, as

línguas e os códigos culturais das comunidades que procuravam o Serviço. Não lhes conferia poderes públicos de decisão, mas reconhecia que esse conhecimento tinha valor para a administração. Era uma forma de abrir a instituição à sociedade.

Esta abertura produzia inevitavelmente alguma tensão. Uma polícia e serviço de segurança trabalha tradicionalmente com culturas organizacionais marcadas pela hierarquia, pela confidencialidade e pela delimitação rigorosa das competências. A introdução de mediadores oriundos de associações externas num espaço de atendimento exigia uma definição clara de funções e capacidade de cooperação entre pessoas com estatutos profissionais muito diferentes. O facto de o modelo ter persistido demonstra que essa coexistência era possível. E mostra também como o SEF desta fase dificilmente cabe numa definição simplista. Era simultaneamente o serviço que controlava fronteiras através de sistemas biométricos avançados, investigava redes de imigração ilegal, participava no Sistema de Informação Schengen e mantinha, nos seus balcões e linhas telefónicas, mediadores socioculturais destinados a explicar procedimentos a imigrantes nas respetivas línguas. Estas dimensões não eram incompatíveis. Faziam parte da mesma instituição.

A polícia especializada e a administração de proximidade conviviam dentro do mesmo Serviço porque a política de estrangeiros exige precisamente essa combinação. O Estado deve controlar quem entra, combater redes criminosas e verificar documentos, mas deve igualmente permitir que quem tem direito a residir consiga exercer esse direito sem enfrentar obstáculos administrativos desnecessários. A experiência do Centro de Contacto demonstra que, pelo menos naquele período, o SEF procurou responder a ambas as exigências. Há ainda um aspeto que merece particular destaque. O Centro foi criado quando o Serviço se encontrava simultaneamente envolvido numa profunda transformação tecnológica. A

sua existência teria sido muito mais difícil numa organização baseada exclusivamente em papel e em comunicações locais.

Para informar adequadamente um cidadão a partir de um ponto central, era necessário que o mediador conseguisse aceder a informação uniforme sobre procedimentos, locais de atendimento, requisitos e disponibilidade. Quanto mais integrados se tornavam os sistemas, maior era a capacidade de separar a prestação da informação do local físico onde o processo seria posteriormente decidido. A tecnologia permitia centralizar o contacto sem necessariamente centralizar a decisão.

Esta arquitetura antecipava aquilo que hoje parece elementar em qualquer administração digital. O cidadão não precisa de contactar diretamente a pessoa que decidirá o seu processo para saber como deve iniciá-lo. Pode existir uma primeira linha especializada, dotada da informação necessária, deixando os serviços operacionais concentrados na instrução e na decisão. Era uma utilização mais racional dos recursos humanos. Um inspetor ou funcionário especializado não deveria passar grande parte do dia a responder repetidamente às mesmas perguntas se estas pudessem ser resolvidas por uma equipa dedicada e devidamente preparada. Essa libertação de capacidade era especialmente relevante num Serviço que nunca dispôs de recursos ilimitados.

O Centro de Contacto e os mediadores socioculturais constituíram, por isso, muito mais do que uma resposta de comunicação. Representaram uma tentativa de reorganizar o relacionamento entre o SEF e a população estrangeira segundo um princípio de diferenciação das necessidades. Nem todas as pessoas que contactavam o Serviço precisavam de um decisor. Algumas precisavam apenas de informação. Outras necessitavam de uma marcação. Outras ainda precisavam de ajuda para compreender aquilo que lhes estava a ser solicitado. Só depois dessa primeira filtragem fazia sentido mobilizar o recurso especializado adequado.

Uma triagem bem executada podia melhorar o atendimento. Foi esta mesma filosofia que começaria a justificar outras formas de aproximação. Havia cidadãos que nem sequer conseguiam deslocar-se aos balcões ou utilizar os mecanismos normais de atendimento. Idosos, doentes, pessoas com incapacidade, cidadãos institucionalizados ou residentes em locais onde a deslocação era especialmente difícil colocavam outro tipo de problema ao Serviço. Se a administração queria verdadeiramente aproximar-se do cidadão, não bastava abrir mais balcões e atender mais chamadas. Em algumas situações, teria de ser o próprio SEF a deslocar-se. Dessa ideia nasceu o SEF em Movimento.

CAPÍTULO XXV

O SEF em Movimento — quando o Serviço ia ao encontro do cidadão

O programa SEF em Movimento, criado em 2007, segundo a descrição institucional publicada pelo próprio SEF, representou uma evolução natural da filosofia de proximidade que começara a ganhar expressão com o Centro de Contacto, os mediadores socioculturais, a desconcentração territorial e a simplificação dos procedimentos de atendimento. Mas introduziu um princípio novo e particularmente significativo: havia situações em que não era razoável esperar que fosse o cidadão a deslocar-se ao Serviço. Quando a idade, a doença, a deficiência, a hospitalização ou outras circunstâncias de especial vulnerabilidade tornavam essa deslocação particularmente difícil ou impossível, deveria ser a administração a encontrar uma forma de chegar até ele. A informação institucional do próprio SEF definiria posteriormente o programa como uma iniciativa destinada à aproximação a grupos de imigrantes vulneráveis, mencionando expressamente menores negligenciados, idosos, grávidas, pessoas acamadas ou hospitalizadas, cidadãos com deficiência motora ou sensorial, reclusos e grupos socialmente desfavorecidos.

Base institucional: portal histórico do SEF, «SEF em Movimento/SEF vai à escola», descrição de objetivos, públicos e protocolos de cooperação.

Esta mudança pode parecer pequena quando observada à distância de quase duas décadas, num tempo em que a prestação descentralizada de serviços públicos e a deslocação de equipas móveis deixaram de constituir novidade. No contexto em que surgiu, porém, significava questionar uma das regras implícitas mais antigas da administração pública: quem precisa de tratar de um assunto desloca-se à repartição competente. Durante gerações,

fora o cidadão que organizara a sua vida em função da administração, dos respetivos horários, instalações e procedimentos. O SEF em Movimento ensaiava a lógica inversa em situações em que exigir essa deslocação deixava de ser razoável. O serviço público devia adaptar-se às circunstâncias concretas da pessoa.

A ideia era particularmente adequada à administração de estrangeiros. A ausência de um documento válido ou a necessidade de renovar uma autorização de residência não desapareciam porque o seu titular estivesse hospitalizado, imobilizado, institucionalizado ou tivesse uma incapacidade grave. Pelo contrário, em algumas dessas situações a regularidade documental podia tornar-se ainda mais importante para o acesso a direitos, prestações, cuidados, deslocações futuras ou procedimentos familiares. A pessoa encontrava-se, portanto, perante um paradoxo: precisava de resolver uma questão administrativa precisamente quando tinha maiores dificuldades em chegar à administração. O SEF em Movimento procurava eliminar esse paradoxo. A execução exigia que os casos fossem identificados.

O Serviço não poderia conhecer espontaneamente todas as pessoas que se encontravam nessas circunstâncias. Por isso, o programa assentou progressivamente numa rede de contactos e parcerias com associações de imigrantes, Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes, organizações não governamentais, Segurança Social, hospitais, lares, instituições ligadas à deficiência, estabelecimentos prisionais e outras entidades capazes de sinalizar situações concretas.

Esta articulação merece atenção porque mostra novamente uma administração que começava a reconhecer os limites da sua própria capacidade de observação. O SEF conhecia os processos que entravam nos seus sistemas, mas um hospital conhecia melhor os doentes internados, um lar sabia quem não podia deslocar-se, a Segurança Social acompanhava determinadas situações de vulnerabilidade e uma associação de imigrantes

conhecia pessoas que, por diferentes razões, tinham dificuldade em chegar aos serviços públicos. A cooperação permitia que essa informação social fosse transformada numa resposta administrativa. Depois de sinalizada a situação, o princípio era simples: criar condições para realizar fora das instalações habituais aquilo que fosse necessário para resolver o problema documental.

Dependendo do caso, isso podia implicar deslocação de trabalhadores, recolha dos elementos necessários, esclarecimento da situação concreta e articulação posterior com os serviços responsáveis pela decisão ou emissão do título. Não se tratava de criar um regime jurídico especial para pessoas vulneráveis. Os requisitos legais mantinham-se. O que mudava era a forma de acesso à administração.

Há ainda uma forma de proximidade que não nasce de um programa nacional, mas da atenção quotidiana de profissionais concretos. Um testemunho anónimo recorda gestos de orientação sobre procedimentos legais, explicações prestadas com calma a pessoas em situação vulnerável e pequenos cuidados destinados a reduzir o sofrimento associado à espera ou a uma decisão de regresso. O depoente insiste que respeitar a lei e tratar humanamente quem se encontrava perante o Serviço não eram objetivos incompatíveis. A memória não apaga decisões difíceis, nem deve ser usada como prova de uma prática universal; revela, isso sim, uma dimensão pessoal do serviço público que os relatórios raramente conseguem registar.

A distinção é importante. O SEF em Movimento não concedia direitos diferentes por razões humanitárias nem dispensava arbitrariamente os requisitos estabelecidos pela lei. Procurava garantir que uma dificuldade física, social ou pessoal de deslocação não se transformasse, por si mesma, num obstáculo ao exercício de um direito ou à regularização de uma situação que pudesse ser resolvida nos termos gerais. Era igualdade através da adaptação do procedimento. Esta conceção constitui uma das dimensões mais interessantes da evolução administrativa do Serviço. Tratar todos

exatamente da mesma forma pode produzir desigualdade quando as pessoas se encontram em circunstâncias radicalmente diferentes. Dizer a um cidadão acamado que deve comparecer numa delegação nas mesmas condições de qualquer outra pessoa não é necessariamente neutralidade administrativa. Pode significar, na prática, impossibilitá-lo de aceder ao procedimento. A deslocação do Serviço permitia manter as mesmas regras jurídicas e, simultaneamente, adaptar o meio utilizado para lhes dar cumprimento.

O Relatório de Atividades de 2009 já apresentava o SEF em Movimento como uma das boas práticas da instituição, descrevendo-o como instrumento de simplificação da interação com o Serviço e destacando o acompanhamento privilegiado de grupos vulneráveis com maiores dificuldades de deslocação, designadamente doentes, idosos e crianças. O facto de, apenas dois anos depois da criação, o programa aparecer entre as práticas que o SEF considerava suscetíveis de aprendizagem institucional demonstra que deixara rapidamente de ser uma experiência marginal. O valor do programa não pode, contudo, ser medido apenas pelo número de deslocações efetuadas. O seu significado principal estava na filosofia de serviço público que exprimia. Uma instituição policial, frequentemente percecionada através das funções de controlo, fiscalização e fronteira, estava simultaneamente a organizar equipas para se deslocarem até pessoas vulneráveis com o objetivo de resolver problemas documentais. Esta realidade dificilmente cabe na representação simplificada que posteriormente seria construída sobre a natureza do SEF.

Não existe aqui qualquer contradição. Uma organização pode exercer poderes de autoridade e, simultaneamente, desenvolver formas particularmente próximas de atendimento. O mesmo Estado que tem obrigação de fiscalizar a permanência irregular tem também obrigação de tornar acessíveis os mecanismos legais através dos quais um cidadão pode documentar a sua situação. A autoridade pública não perde autoridade por

adaptar o atendimento a uma pessoa incapaz de se deslocar. Cumpre melhor a sua função. O SEF em Movimento demonstrava igualmente que a modernização administrativa não era sinónimo exclusivo de digitalização. Grande parte da transformação tecnológica desenvolvida durante aqueles anos procurava precisamente reduzir deslocações e tornar procedimentos mais eficientes, mas havia problemas que nenhum portal conseguiria resolver. Uma pessoa hospitalizada podia continuar a necessitar de recolha biométrica. Um idoso podia não dominar qualquer instrumento digital. Uma pessoa com deficiência sensorial podia necessitar de apoio específico. A modernização verdadeira tinha de combinar tecnologia com capacidade humana de adaptação.

É esta complementaridade que deve ser sublinhada. O Centro de Contacto aproximava o Serviço através do telefone; o portal permitia aceder à informação e a alguns procedimentos à distância; o agendamento evitava deslocações inúteis; os mediadores reduziam barreiras linguísticas e culturais; o SEF em Movimento completava essa arquitetura quando nenhum desses instrumentos era suficiente. Não eram projetos concorrentes, mas diferentes respostas ao mesmo princípio: o atendimento deveria organizar-se em função das necessidades concretas do cidadão e não exclusivamente em função da conveniência interna da administração. A aplicação do programa aos cidadãos estrangeiros reclusos constitui um exemplo particularmente expressivo desta lógica.

Em 2009, o SEF celebrou um protocolo de cooperação com a Direção-Geral dos Serviços Prisionais, enquadrando essa articulação no próprio SEF em Movimento. O objetivo incluía melhorar a comunicação dos reclusos estrangeiros com o Serviço e resolver a respetiva situação documental na perspetiva da reinserção social, ao mesmo tempo que se procurava melhorar a cooperação institucional em matérias relacionadas com medidas de afastamento quando estas fossem legalmente aplicáveis.

A presença das duas dimensões no mesmo protocolo é reveladora. Um cidadão estrangeiro preso podia necessitar de documentação para preparar a reinserção em Portugal e, noutros casos, podia estar sujeito a uma decisão de afastamento cuja execução exigia igualmente correta identificação e documentação. A administração tinha de conseguir responder a ambas as situações. Mais uma vez, a fronteira entre dimensão documental e dimensão policial não era absoluta. Dependia da situação jurídica concreta da pessoa. No caso dos reclusos, a impossibilidade de deslocação aos serviços era evidente. Sem um mecanismo específico de articulação, uma pessoa poderia cumprir uma pena e aproximar-se da libertação com a sua situação documental por resolver, dificultando a reinserção ou deixando para o último momento questões cuja resolução necessitava de tempo. A cooperação antecipada entre o SEF e os serviços prisionais permitia trabalhar o problema antes de a pessoa regressar à sociedade.

A inclusão dos estabelecimentos prisionais no programa mostra também que a noção de vulnerabilidade utilizada não se limitava a situações que despertassem imediatamente uma reação de solidariedade social. Um recluso continuava a ser titular dos direitos que a lei lhe reconhecia e a administração continuava obrigada a decidir a sua situação de acordo com o direito aplicável. A proximidade administrativa não dependia de um juízo moral sobre a pessoa. O mesmo princípio aplicava-se aos cidadãos hospitalizados ou acamados. Nestes casos, a deslocação do Serviço adquiria uma dimensão particularmente humana. Uma pessoa que enfrentava uma doença grave não deveria ter de acrescentar à sua situação a preocupação de não conseguir renovar um documento por incapacidade física de comparecer num balcão. A resposta administrativa podia exigir organização adicional, mas essa organização tinha um impacto enorme na vida concreta do interessado.

É também nestas pequenas intervenções, muitas vezes invisíveis para o público, que se constrói a memória de uma instituição. As grandes operações policiais geram notícias e ficam registadas nos arquivos de imprensa. Uma equipa que se desloca a um hospital para resolver o título de residência de um doente dificilmente chega aos jornais. Para a pessoa atendida e para a sua família, porém, essa deslocação pode constituir uma das experiências mais significativas da relação com o Estado português. Uma história institucional que pretenda ser completa deve recuperar igualmente essas experiências. Será particularmente útil recolher testemunhos de trabalhadores que participaram no SEF em Movimento.

Os relatórios institucionais permitem conhecer a filosofia e alguns dos destinatários do programa, mas dizem pouco sobre o modo concreto como as situações eram resolvidas. Como chegava a sinalização? Quem avaliava a necessidade de deslocação? Que equipas eram constituídas? Que equipamentos transportavam? Como se articulavam as direções regionais? Quantos quilómetros eram percorridos? Que dificuldades surgiam na recolha de dados ou biometria fora das instalações habituais? Que casos ficaram especialmente marcados na memória de quem participou?

A documentação administrativa poderá responder a uma parte destas questões. A memória oral responderá a outras. Importa igualmente apurar a dimensão quantitativa do programa ao longo dos anos, não para o transformar numa tabela de produtividade, mas para perceber até que ponto se generalizou territorialmente. Uma boa prática iniciada numa determinada região só adquire verdadeira dimensão nacional quando consegue chegar também a cidadãos residentes longe dos grandes centros urbanos. Num país com população estrangeira progressivamente dispersa pelo território, esta questão tinha particular importância. O SEF em Movimento representava, aliás, uma resposta potencial à própria desigualdade territorial no acesso aos serviços. Um cidadão residente em Lisboa tinha, em regra, maior

proximidade física de estruturas administrativas do que alguém instalado numa zona rural ou num concelho distante de uma delegação. Quando a essa distância se juntava idade avançada, deficiência ou doença, o problema podia tornar-se praticamente intransponível. A mobilidade da administração permitia compensar, em determinados casos, essa desigualdade.

O programa também antecipava uma ideia que se tornaria cada vez mais importante na administração pública: a sinalização proativa. Em vez de esperar exclusivamente que o cidadão aparecesse com um problema, a administração podia trabalhar com outras instituições para identificar situações que necessitavam de intervenção. Esta passagem de uma lógica puramente reativa para uma lógica parcialmente proativa seria levada ainda mais longe pelo projeto que surgiria a seguir, o SEF vai à Escola. A experiência do SEF em Movimento mostrara que havia grupos de cidadãos estrangeiros cuja situação documental não chegava facilmente aos serviços através dos canais tradicionais. Entre esses grupos encontravam-se crianças e jovens.

A situação dos menores apresentava características especialmente delicadas. Uma criança não escolhe normalmente as condições em que entra ou permanece num país. Não decide que documentos os pais requerem, não controla os prazos de renovação e não conhece necessariamente a situação jurídica da família. Podia frequentar regularmente uma escola portuguesa, falar português, ter amigos, estar plenamente integrada na comunidade educativa e, apesar disso, não possuir documentação adequada relativa à permanência.

Do ponto de vista estritamente administrativo, existia uma situação documental por resolver. Do ponto de vista da criança, existia uma vida quotidiana que decorria quase inteiramente fora dessa questão. Esperar que o problema chegasse espontaneamente ao balcão do SEF significava correr o risco de o descobrir tarde. Foi esta realidade que conduziu, em 2009, ao

lançamento do SEF vai à Escola, através de um protocolo entre o Ministério da Administração Interna, representado pelo SEF, e o Ministério da Educação. O próprio Serviço apresentava o projeto como um programa destinado à regularização documental de menores estrangeiros em situação irregular que frequentavam estabelecimentos públicos de ensino em Portugal. A escola transformava-se, assim, num ponto de encontro entre a administração migratória e crianças que poderiam nunca ter procurado diretamente o Serviço. A lógica tinha uma extraordinária simplicidade: se o menor estava na escola e o problema era documental, não era necessário esperar que a criança chegasse ao SEF. O SEF podia chegar à escola.

Levar o atendimento a hospitais, lares, residências e escolas significava reconhecer necessidades diferentes das que chegavam aos balcões. A proximidade passou a depender também da capacidade de encontrar as pessoas nos locais onde a sua situação documental exigia intervenção.

CAPÍTULO XXVI

O SEF vai à Escola — regularizar antes que a irregularidade se transformasse num problema

O projeto SEF vai à Escola nasceu de uma constatação simples, mas de profundas consequências humanas e administrativas: havia crianças e jovens estrangeiros que frequentavam normalmente as escolas portuguesas, estavam integrados nas respetivas comunidades educativas e, no entanto, não possuíam documentação regular relativa à sua permanência em Portugal. A situação era particularmente delicada porque não resultava, em regra, de qualquer decisão tomada pelos próprios menores. Uma criança não escolhe o visto com que entra no país, não decide se os pais apresentam ou não um pedido de residência e não controla os prazos de renovação dos documentos da família. Podia passar vários anos numa escola portuguesa, aprender a língua, fazer amigos, participar nas atividades escolares e construir praticamente toda a sua vida em Portugal sem sequer compreender que existia um problema administrativo relacionado com a sua situação documental.

Foi para responder a esta realidade que, em 2009, o Ministério da Administração Interna, através do SEF, e o Ministério da Educação celebraram o protocolo de cooperação que esteve na origem do projeto, conforme a memória institucional publicada pelo SEF. O próprio Serviço viria a defini-lo como um programa destinado à regularização documental de menores estrangeiros em situação irregular que frequentavam estabelecimentos públicos de ensino, enquadrando-o expressamente numa política mais ampla de integração dos imigrantes. A iniciativa seria depois

integrada formalmente nas prioridades governativas, surgindo no Plano de Atividades do SEF para 2010 como instrumento destinado a promover a regularização sistemática dos menores estrangeiros que frequentavam as escolas portuguesas.

O princípio que sustentava o programa era diferente daquele que tradicionalmente dominava a administração de estrangeiros. Em vez de esperar que o menor ou a família procurassem espontaneamente o Serviço, o Estado utilizava a escola como ponto de identificação e aproximação. A irregularidade documental deixava de ser tratada apenas quando chegava ao balcão do SEF e passava a poder ser detetada no local onde o menor efetivamente se encontrava todos os dias. Era uma aplicação particularmente clara da lógica proativa que começara a ser ensaiada através do SEF em Movimento.

Base institucional: portal histórico do SEF, programa «SEF vai à Escola», protocolo MAI/Ministério da Educação.

A escola era, para esse efeito, um lugar privilegiado. Ao contrário de muitos adultos em situação irregular, que podiam viver durante largos períodos quase invisíveis para a administração, uma criança matriculada no sistema público de ensino encontrava-se integrada numa estrutura institucional. Existia uma escola, uma turma, professores, direção, encarregado de educação e um percurso escolar documentado. O Estado já conhecia aquela criança através do sistema educativo, mesmo que a administração de estrangeiros não tivesse a respetiva situação plenamente regularizada. O problema deixava, assim, de ser encontrar o menor. Era necessário fazer comunicar duas administrações que possuíam informação diferente sobre a mesma pessoa.

Esta articulação entre educação e imigração constitui um dos aspetos mais interessantes do projeto. Durante muito tempo, as administrações públicas funcionaram em compartimentos relativamente estanques. O Ministério da

Educação tratava da escola. O Ministério da Administração Interna tratava dos estrangeiros. A criança podia existir perfeitamente para um sistema e praticamente não existir para o outro. O SEF vai à Escola procurava romper essa separação sempre que ela produzisse uma situação absurda: um aluno plenamente integrado na escola portuguesa e simultaneamente sem a documentação de residência que deveria acompanhar essa integração.

O objetivo não era transformar professores ou diretores escolares em agentes de controlo migratório. Essa distinção era essencial para preservar a confiança das famílias na escola. A instituição educativa não deveria converter-se num local onde o cidadão estrangeiro receasse ser denunciado ou fiscalizado. A filosofia do programa era precisamente a inversa: utilizar a escola como espaço de inclusão e como ponte para a regularização. O Relatório de Atividades do SEF referente a 2009 descreveu o projeto como uma campanha de comunicação e sensibilização desenvolvida numa atitude proativa, dirigida simultaneamente aos imigrantes e às instituições nacionais, com o objetivo de regularizar jovens filhos de imigrantes que frequentavam o ensino público e não possuíam documentação relativa à permanência em Portugal. O vocabulário utilizado é revelador. Não se falava prioritariamente em fiscalização de menores irregulares. Falava-se em regularização, sensibilização e integração.

Esta abordagem encontrava fundamento numa realidade social evidente. A irregularidade documental de uma criança produz consequências que podem permanecer parcialmente escondidas enquanto ela é pequena. O acesso à escolaridade obrigatória não deveria depender da regularidade migratória dos pais e, por isso, o menor podia frequentar normalmente a escola durante anos. Mas à medida que se aproximava da adolescência e da idade adulta, o problema tornava-se progressivamente mais difícil de ignorar. Surgiam viagens de estudo, deslocações ao estrangeiro, acesso a determinados cursos, estágios, formação profissional, emprego, inscrição em diferentes estruturas

públicas e, finalmente, a transição para uma vida adulta em que possuir um título de residência válido passava a ser indispensável para múltiplos atos. Uma irregularidade que aos oito anos podia ser praticamente invisível poderia tornar-se, aos dezoito, um obstáculo enorme. O projeto procurava intervir antes desse momento.

O interesse público da regularização ultrapassava, portanto, a situação imediata do menor. Uma criança que crescesse em Portugal durante uma década sem documentação adequada poderia chegar à maioridade numa situação de exclusão administrativa produzida, em grande medida, pela inação dos adultos e das próprias instituições. Resolver o problema durante o percurso escolar era muito mais simples e socialmente mais justo do que tentar corrigi-lo quando o jovem já precisasse de trabalhar ou prosseguir estudos superiores. A própria integração educativa fornecia um elemento particularmente forte sobre a ligação do menor a Portugal. Não se tratava de uma pessoa que acabara de chegar e relativamente à qual ainda não existia qualquer percurso no país.

Estamos a falar, em muitos casos, de crianças que estudavam em escolas portuguesas, dominavam a língua, tinham relações de amizade e estavam inseridas numa comunidade. A situação documental podia ser irregular; a integração social era frequentemente muito real. Esta distinção é fundamental para compreender a filosofia da iniciativa. A regularização não era apresentada como recompensa pela irregularidade.

Era uma forma de impedir que a irregularidade dos adultos se perpetuasse sobre crianças que não a tinham criado. A concretização pública do projeto ganhou particular visibilidade em março de 2010, na Escola Básica 2,3 Miguel Torga, na Amadora. A visita conjunta do Ministro da Administração Interna, Rui Pereira, e da Ministra da Educação, Isabel Alçada, simbolizou a articulação entre as duas áreas governativas e foi acompanhada pela entrega de títulos de residência a alunos e respetivas famílias. Os arquivos da RTP

conservam o registo dessa iniciativa, realizada em 15 de março de 2010, identificando expressamente como objetivo do projeto a promoção da inclusão social dos alunos estrangeiros que frequentavam o ensino em Portugal.

A Amadora constituía um local particularmente significativo para o arranque operacional da iniciativa. Era um dos concelhos portugueses com maior diversidade populacional e onde as escolas refletiam de forma muito visível a transformação migratória do país. Numa única sala de aula podiam encontrar-se crianças com origens familiares africanas, brasileiras, europeias de Leste ou asiáticas, muitas delas já com uma experiência de vida em Portugal muito superior à relação efetiva que mantinham com o país de nacionalidade. Naquele contexto, a palavra "estrangeiro" começava também a adquirir um significado diferente. Juridicamente, a criança podia ser nacional de outro Estado. Socialmente, podia ter crescido quase integralmente em Portugal. A diferença entre nacionalidade, residência e pertença tornava-se especialmente evidente dentro das escolas.

O programa obrigava igualmente a olhar para a família. A situação documental de um menor dificilmente podia ser completamente separada da dos pais ou responsáveis. A identificação de uma criança sem documentação adequada podia revelar que outros membros do agregado familiar tinham igualmente situações por resolver. Era necessário, contudo, evitar que a aproximação à criança se transformasse numa ameaça para a família. Se os pais acreditassem que a iniciativa escolar serviria para desencadear procedimentos sancionatórios contra eles, simplesmente deixariam de colaborar. A confiança era, portanto, essencial. O projeto precisava de transmitir uma mensagem inequívoca: o objetivo era resolver o problema documental do menor e promover a sua integração, não utilizar a escola como instrumento clandestino de fiscalização migratória.

Esta dimensão explica também a importância da participação das estruturas educativas. Diretores de agrupamento, professores, técnicos e outros profissionais da escola eram pessoas que as famílias conheciam. Podiam explicar o objetivo da iniciativa, diminuir receios e encaminhar situações que dificilmente chegariam ao conhecimento do SEF através dos meios normais.

O próprio Governo incorporou a iniciativa no II Plano para a Integração dos Imigrantes, aprovado em 2010. A medida dedicada ao SEF vai à Escola estabelecia expressamente como objetivo facilitar os processos de regularização documental dos imigrantes menores que frequentassem o sistema de ensino público. Esta integração num instrumento transversal de política pública é relevante porque confirma que a iniciativa não era percecionada apenas como uma operação interna do SEF. Fazia parte da política nacional de integração. Também os resultados demonstram que o projeto ultrapassou rapidamente o caráter simbólico das primeiras ações. O relatório final de execução do II Plano para a Integração dos Imigrantes registaria um grau elevado de realização da medida, com intervenção em cinquenta escolas em 2010 e cento e dezasseis em 2011. A passagem de cinquenta para cento e dezasseis estabelecimentos num único ano mostra a tentativa de transformar uma iniciativa inicialmente concentrada em determinados territórios num mecanismo com alcance progressivamente mais amplo.

A expansão colocava naturalmente problemas logísticos. Cada escola tinha uma realidade diferente. Algumas concentravam grande número de alunos estrangeiros; noutras poderiam existir apenas alguns casos. As nacionalidades variavam, tal como a situação documental das famílias. Era necessário identificar os menores potencialmente abrangidos, contactar os encarregados de educação, perceber a situação jurídica concreta e preparar a intervenção administrativa adequada. A deslocação do SEF não eliminava os

requisitos legais. Simplificava o caminho para os cumprir. Esta distinção deve ser novamente sublinhada porque permite compreender aquilo que era verdadeiramente inovador. O Serviço não transformava a escola numa espécie de local de amnistia automática. Continuava a ser necessário analisar cada situação nos termos da legislação aplicável. O que desaparecia era uma parte do obstáculo de acesso. A administração procurava ativamente o caso, ajudava a instruí-lo e aproximava o procedimento do cidadão.

Este modelo produzia igualmente um benefício para o próprio SEF. Resolver cedo uma situação documental podia evitar anos de irregularidade, sucessivas intervenções administrativas futuras e procedimentos muito mais complexos quando o menor atingisse a idade adulta. A prevenção administrativa funcionava aqui de forma semelhante à prevenção noutras áreas: resolver o problema enquanto é pequeno custa menos do que administrar as suas consequências depois de se tornar estrutural. A analogia é particularmente adequada. Grande parte da história da imigração portuguesa fora construída através de soluções posteriores ao problema. Criava-se uma bolsa de irregularidade e depois uma regularização extraordinária. Acumulavam-se processos e depois um programa de recuperação de pendências. Formavam-se filas e depois aumentava-se o atendimento. O SEF vai à Escola tinha uma lógica diferente: identificar situações antes de produzirem uma crise individual. Era uma pequena mudança de paradigma. A administração deixava de ser exclusivamente reparadora e tornava-se parcialmente preventiva.

A infância era também o momento em que essa prevenção tinha maior possibilidade de produzir efeitos duradouros. Uma criança documentalmente regularizada poderia prosseguir o percurso escolar com muito maior segurança, acompanhar a família em viagens, preparar a transição para estudos superiores ou mercado de trabalho e desenvolver a vida adulta sem carregar um problema administrativo herdado da situação migratória dos

pais. Há nesta matéria uma dimensão que os números não conseguem captar. O título de residência entregue a uma criança é um pequeno cartão. Para aquela criança pode significar a primeira prova material de que a relação com o país onde estuda e vive passou a ser reconhecida juridicamente pelo Estado. Esse reconhecimento tem peso.

Especialmente na adolescência, quando as questões de identidade e pertença começam a adquirir maior importância, descobrir que se vive num país sem possuir a documentação que todos os outros parecem tomar como natural pode criar uma sensação profunda de diferença. O procedimento administrativo não resolve por si só todos os problemas de integração, mas elimina um fator objetivo de insegurança.

O projeto obrigava igualmente a confrontar uma questão que durante décadas esteve presente na política de imigração europeia: o estatuto das chamadas segundas gerações. A expressão é, aliás, muitas vezes utilizada de forma pouco rigorosa. Algumas dessas crianças tinham nascido no estrangeiro e chegado muito pequenas a Portugal; outras tinham nascido já em território português sem adquirir automaticamente a nacionalidade; outras eram filhas de pais com nacionalidades diferentes. O elemento comum estava menos na classificação sociológica do que na experiência concreta de crescer num país que podia não ser juridicamente o seu. As sucessivas alterações ao direito da nacionalidade português modificariam progressivamente algumas destas situações, mas isso não eliminava a necessidade de documentação enquanto o menor continuasse juridicamente estrangeiro. A política de integração e a política de nacionalidade tocavam-se, sem se confundirem.

Para o SEF, a experiência do projeto representava também uma mudança na própria relação com uma população especialmente sensível. O contacto com crianças exigia uma abordagem diferente daquela que poderia ser utilizada numa fiscalização laboral ou numa fronteira. O ambiente escolar

tornava essa diferença ainda mais evidente. Não se tratava de transportar mecanicamente para dentro da escola os modos de atuação de uma polícia. Era necessário adaptar linguagem, presença e objetivos. Esta capacidade de adaptação constitui uma característica relevante da instituição durante este período. O mesmo Serviço que operava sistemas avançados de controlo de fronteira tinha de conseguir entrar numa escola e explicar a uma família por que razão era importante regularizar a documentação de uma criança. São missões muito diferentes, mas ambas decorriam das competências que o Estado concentrara no SEF.

A coexistência dessas missões ajuda a perceber por que razão a cultura interna do Serviço nunca foi inteiramente homogénea. Havia profissionais cuja experiência quotidiana se fazia predominantemente em aeroportos, outros na investigação criminal, outros na fiscalização, outros na documentação e atendimento. Os projetos de proximidade introduziam ainda uma dimensão adicional, mais próxima do trabalho social e da articulação comunitária. Uma história institucional completa tem de incluir todas estas culturas. Reduzir o SEF à polícia seria ignorar uma parte enorme da sua atividade. Reduzi-lo a uma administração documental seria igualmente falso. O projeto SEF vai à Escola é uma das experiências que melhor demonstram essa complexidade. Também não deve ser idealizado.

Identificar um menor não significava conseguir automaticamente resolver toda a situação familiar. Alguns processos podiam revelar problemas jurídicos complexos. Podia faltar documentação do país de origem, existir dificuldade em demonstrar filiação ou responsabilidade parental, haver pais ausentes, situações familiares desestruturadas ou processos de regularização dos próprios adultos ainda pendentes. A vulnerabilidade que justificava a intervenção podia ser precisamente aquilo que tornava o procedimento mais difícil. Nestes casos, a simples deslocação à escola não bastava.

Era necessária capacidade de acompanhamento. O sucesso do projeto dependia, por isso, da articulação entre escola, SEF, família e, quando necessário, outras entidades. A administração de proximidade só funcionava verdadeiramente quando a aproximação inicial era seguida por uma solução. Identificar o problema sem conseguir resolvê-lo poderia aumentar a ansiedade da família e criar expectativas frustradas. A continuidade do programa nos anos seguintes demonstra, porém, que a lógica se consolidou. O relatório de 2010 do SEF classificava a implementação proativa do SEF vai à Escola como expressão de uma abordagem humanista das políticas nacionais de imigração e asilo, associando-a diretamente à integração e à agilização da regularização de menores estrangeiros no ensino básico. Independentemente da linguagem institucional naturalmente positiva utilizada no documento, a permanência da iniciativa e a sua expansão territorial mostram que não se tratou de uma operação episódica destinada apenas a produzir uma cerimónia pública.

O programa sobreviveria muito para além da fase inicial. Anos mais tarde, o SEF continuava a utilizá-lo e contabilizaria mais de dois mil menores regularizados através da iniciativa, demonstrando a longevidade de um modelo iniciado no final da primeira década do século. Esse desenvolvimento posterior não deve ser antecipado aqui em detalhe, mas confirma que a experiência teve capacidade para se institucionalizar. O verdadeiro significado do SEF vai à Escola encontra-se, contudo, menos na quantidade de títulos emitidos do que na alteração do ponto de vista administrativo que representou. O menor estrangeiro deixou de ser visto apenas como alguém cuja situação deveria ser analisada se um adulto o levasse a uma delegação. Passou a poder ser identificado no espaço onde a sua integração social era mais evidente. A escola mostrava aquilo que o processo administrativo, sozinho, não mostrava. Mostrava uma criança sentada ao lado das outras crianças. Mostrava anos de frequência escolar. Mostrava relações

construídas. Mostrava uma vida que já estava em Portugal. A documentação tinha de conseguir acompanhar essa realidade.

Há nesta experiência uma lição mais ampla sobre política de imigração. A integração não começa no dia em que a administração concede uma autorização de residência, tal como a irregularidade documental não significa necessariamente ausência de integração social. Pessoas podem estar profundamente inseridas numa sociedade e continuar juridicamente numa situação precária. O desafio do Estado consiste em reduzir tanto quanto possível essa distância entre realidade social e estatuto jurídico, especialmente quando estão em causa crianças. O projeto também demonstrava que a prevenção da irregularidade não se faz apenas através do controlo das fronteiras. Faz-se igualmente garantindo que pessoas que já se encontram legitimamente integradas não permanecem durante anos fora dos mecanismos documentais adequados. Esta é uma ideia importante para compreender o SEF daquele período. Prevenir não era apenas impedir uma entrada indevida. Era também evitar que uma criança crescesse irregularmente quando a situação podia ser resolvida.

O Serviço começava, assim, a desenvolver uma conceção mais ampla da sua missão administrativa. A fronteira continuava a ser essencial. A investigação criminal continuava a ser essencial. A fiscalização continuava a ser essencial. Mas a qualidade de uma política de imigração também se media pela capacidade de reconhecer vulnerabilidades, antecipar problemas e encontrar soluções proporcionais. O SEF em Movimento e o SEF vai à Escola foram provavelmente as manifestações mais evidentes desta filosofia de proximidade. Um dirigia-se a pessoas cuja vulnerabilidade dificultava o acesso normal aos serviços. O outro procurava menores cuja situação documental podia permanecer escondida dentro do próprio sistema educativo. Em ambos os casos, a lógica era a mesma: não esperar passivamente que o problema chegasse ao balcão. Havia, contudo, outro

universo em que a presença estrangeira crescia rapidamente e onde começavam a surgir dificuldades administrativas específicas.

As universidades portuguesas recebiam cada vez mais estudantes internacionais, investigadores e docentes provenientes de outros países. A mobilidade académica europeia aumentava, os programas internacionais multiplicavam-se e Portugal começava a procurar ativamente uma maior internacionalização do ensino superior. Mais uma vez, o cidadão estrangeiro encontrava-se integrado numa instituição portuguesa, mas precisava de relacionar-se com o SEF para tratar de vistos, autorizações, renovações e outras questões documentais. Obrigar milhares de estudantes a abandonar os campi e disputar vagas nos serviços gerais não parecia a solução mais racional. A experiência acumulada ensinava outra coisa. Se os estrangeiros estavam na universidade, talvez o Serviço pudesse também chegar à universidade. Dessa lógica nasceriam as interfaces SEF-Universidades.

CAPÍTULO XXVII

O ISU — Interface SEF–Universidades

A internacionalização do ensino superior trouxe ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras um problema simples, mas persistente: estudantes estrangeiros que já tinham a sua identidade e inscrição conhecidas pela universidade precisavam de se deslocar ao SEF para obter documentos destinados à mesma instituição. A informação existia dos dois lados; faltava uma forma segura de a comunicar.

Em 2010, o SEF lançou o ISU — Interface SEF–Universidades, destinado a simplificar a certificação da situação documental dos nacionais de países terceiros no acesso ao ensino superior. A iniciativa começou com a Universidade de Lisboa, a Universidade de Aveiro, o Instituto Politécnico de Bragança e a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, conforme os relatórios institucionais. Em vez de exigir ao aluno uma deslocação suplementar para recolher uma declaração, os serviços académicos podiam obter eletronicamente a validação necessária à matrícula, mediante apresentação do passaporte.

O alcance desta alteração era maior do que a operação técnica sugeria. O cidadão deixava de transportar entre instituições uma informação já detida pelo Estado; as universidades ganhavam previsibilidade nos procedimentos de inscrição e o SEF podia reservar atendimento presencial para situações que efetivamente o exigissem. A ligação, porém, não atribuía às universidades o poder de decidir sobre a permanência em Portugal. Mantinha-se a competência do SEF e o acesso deveria limitar-se aos dados indispensáveis à finalidade académica.

Em 2011, o RIFA registava a expansão do ISU a outras instituições, incluindo o ISCTE e o Instituto Politécnico da Guarda. Na Universidade do Porto, um protocolo celebrado em janeiro desse ano permitiu a consulta documental através do sistema SIGARRA. A cooperação passou a servir igualmente as necessidades de investigadores e docentes estrangeiros.

A interface dispensava deslocações que se destinavam apenas a confirmar informação já registada. Reduzia a pressão sazonal sobre os balcões e facilitava os procedimentos académicos, sem afastar as competências do SEF. Exigia, em contrapartida, registos fiáveis, acesso limitado a utilizadores autorizados e proteção dos dados pessoais: a circulação da informação não equivalia à abertura indiscriminada dos sistemas.

Anos mais tarde, a Direção-Geral do Ensino Superior referiria dezasseis protocolos com instituições ou unidades orgânicas e uma média anual de cerca de quatrocentos mil acessos à plataforma. Estes números pertencem a uma fase posterior; não podem ser atribuídos a 2010 ou 2011.

O ISU também não se confundia com as lojas presenciais do SEF nas universidades. A primeira loja universitária, aberta em 2014 na Universidade de Coimbra, prestava atendimento direto no espaço académico. A interface, criada quatro anos antes, procurava evitar esse atendimento quando bastava a validação eletrónica da situação documental.

A experiência sintetizou duas dimensões da transformação do SEF: modernizar os sistemas e aproximar a Administração das pessoas. O resultado era concreto: a universidade verificava a informação necessária e o estudante podia prosseguir a matrícula sem uma viagem administrativa adicional. A imigração tornava-se, também por esta via, parte das políticas de internacionalização académica e atração de talento.

Fontes: SEF, RIFA 2010 e 2011; DGES, informação de utilização posterior.

PARTE VI

A CRISE FINAL E A EXTINÇÃO

CAPÍTULO XXVIII

A ARI — os chamados «vistos gold»

A Autorização de Residência para Atividade de Investimento, conhecida como regime dos «vistos gold», acrescentou uma dimensão particularmente visível à política portuguesa de estrangeiros. A residência passou a funcionar como incentivo explícito à captação de investimento, a par dos regimes ligados ao trabalho, à família ou ao estudo. O programa começou em 2012, quando Portugal se encontrava sob assistência financeira internacional e procurava atrair capital. A crise económica e as dificuldades do setor imobiliário ajudam a explicar a opção política, mas não dispensam avaliar os riscos e os procedimentos da sua execução. Ao SEF competia aplicar o regime legal, não definir os objetivos económicos que o justificaram.

A designação "visto gold" acabaria por ser tão poderosa que obscureceu a verdadeira natureza jurídica do mecanismo. Não se tratava propriamente de um visto. A figura criada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, foi uma Autorização de Residência para Atividade de Investimento, a ARI, introduzida através de um novo artigo 90.º-A na Lei de Estrangeiros. O próprio regime dispensava o investidor da posse do visto de residência normalmente exigido a quem pretendesse estabelecer-se em Portugal, desde que reunisse as condições especificamente estabelecidas para a atividade de investimento e os restantes requisitos legais. Esta precisão não constitui um preciosismo jurídico. É importante para compreender aquilo que o SEF efetivamente fazia.

O Serviço não emitia um "visto dourado" como produto autónomo destinado a ser adquirido pelo investidor. Recebia e decidia um pedido de

autorização de residência baseado numa atividade de investimento previamente definida pelo legislador. O nome comercial e mediático simplificou aquilo que juridicamente continuava a ser uma autorização de residência sujeita a instrução, verificação de pressupostos, controlos de segurança e decisão administrativa.

A própria origem parlamentar do regime deve ser fixada com rigor. A Lei n.º 29/2012 resultou da Proposta de Lei n.º 50/XII, apresentada pelo Governo de Pedro Passos Coelho. Na exposição de motivos, o Executivo enquadrava expressamente a criação do mecanismo nos objetivos de dinamização da diplomacia económica portuguesa. A intenção política era, portanto, inequívoca: utilizar o regime de residência como instrumento para atrair investimento proveniente de cidadãos de países terceiros. A proposta acabaria aprovada com os votos favoráveis do PSD, do PS e do CDS-PP e com a oposição do PCP, do BE e do PEV. A solução original era relativamente simples. Considerava-se atividade de investimento aquela que, mantida por um período mínimo de cinco anos, conduzisse à transferência para Portugal de capitais em montante igual ou superior a um milhão de euros, à criação de pelo menos trinta postos de trabalho ou à aquisição de bens imóveis de valor igual ou superior a quinhentos mil euros. Bastava preencher uma destas condições, não sendo os requisitos cumulativos.

A escolha destas três vias revela aquilo que o Governo procurava alcançar. A transferência de capitais pretendia trazer dinheiro diretamente para o país. A criação de emprego associava a residência à atividade económica produtiva. A aquisição de imóveis procurava canalizar capital estrangeiro para um mercado profundamente afetado pela crise. O regime migratório era, deste modo, colocado ao serviço de objetivos económicos muito concretos. A ARI continha, contudo, uma característica que a distinguia claramente da residência tradicional. O beneficiário não era necessariamente alguém que pretendesse transferir para Portugal o centro permanente da sua

vida pessoal e profissional. O investidor poderia manter residência habitual noutro país e cumprir apenas períodos mínimos de permanência em território português.

Esta diferença era essencial para tornar o regime competitivo internacionalmente. Se Portugal exigisse a um empresário asiático, africano ou americano que abandonasse a sua atividade no país de origem e passasse a viver a maior parte do ano em território português, o universo potencial de interessados seria drasticamente reduzido.

A primeira regulamentação foi aprovada pelo Despacho n.º 11820-A/2012, de 4 de setembro, subscrito pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Portas, e pelo Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo. O despacho regulamentava os requisitos quantitativos, o período mínimo de manutenção do investimento, os prazos de permanência e os meios de prova necessários à concessão e renovação da ARI, produzindo efeitos a partir de 8 de outubro de 2012. Criava ainda um grupo de acompanhamento onde tinham assento o diretor-geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, o diretor nacional do SEF e o presidente da AICEP. Esta composição demonstra claramente que a ARI não era concebida como uma simples matéria de estrangeiros.

Estava na interseção de três políticas públicas. O Ministério dos Negócios Estrangeiros e a rede consular ajudariam a promover Portugal e a estabelecer contacto com potenciais investidores. A AICEP representava a dimensão económica e de captação de investimento. Ao SEF cabia verificar se o cidadão reunia os requisitos legais para obter uma autorização de residência e se o investimento apresentado correspondia às condições estabelecidas.

A existência deste grupo de acompanhamento é particularmente relevante para a reconstrução histórica dos acontecimentos posteriores. O regime não nasceu como iniciativa isolada do SEF e nunca pertenceu exclusivamente ao Serviço. Foi concebido e acompanhado através de uma estrutura governativa

e interinstitucional em que a política económica, a diplomacia e a administração de estrangeiros estavam deliberadamente ligadas. A experiência dos primeiros meses mostrou rapidamente que as condições inicialmente estabelecidas eram consideradas pouco competitivas. Em janeiro de 2013, apenas poucos meses depois da entrada em funcionamento do regime, foi publicado o Despacho n.º 1661-A/2013. O próprio texto do diploma explica que o grupo de acompanhamento tinha transmitido ao Governo elementos destinados a introduzir melhorias e adaptações que aumentassem a competitividade do sistema.

As alterações foram relevantes. O requisito de criação de emprego seria flexibilizado, passando de trinta para dez postos de trabalho. Também os períodos mínimos de permanência sofreram uma redução muito significativa, passando a exigir-se apenas sete dias, seguidos ou interpolados, durante o primeiro ano e catorze dias em cada um dos subsequentes períodos de dois anos. A regulamentação tornou igualmente mais flexível a forma de concretizar determinados investimentos. O sinal político era claro: o Governo pretendia que o regime funcionasse efetivamente e estava disposto a corrigir rapidamente as condições que estivessem a dificultar a sua utilização. A diferença relativamente a muitos dos mecanismos migratórios anteriormente analisados é evidente.

No caso das quotas de mão de obra, o Estado criara um canal legal que acabou pouco utilizado e cuja inadequação se prolongou durante algum tempo. No caso da ARI, a reduzida utilização inicial desencadeou quase imediatamente uma alteração destinada a tornar o produto mais competitivo. O investidor era tratado como alguém que Portugal pretendia atrair. Esta diferença de atitude não passou despercebida.

Para o trabalhador estrangeiro, a política de imigração continuava a assentar em contratos, vistos, contingentes, demonstração de relações laborais e procedimentos administrativos frequentemente complexos. Para o

investidor, o Estado criava deliberadamente uma via específica, promovia-a internacionalmente e adaptava-a quando entendia que não era suficientemente atraente. A diferença podia ser justificada por objetivos económicos distintos, mas colocava inevitavelmente uma questão política que acompanharia o regime durante toda a sua existência: até que ponto é legítimo estabelecer vias de residência significativamente mais favoráveis em função da capacidade financeira do requerente? A pergunta não tem uma resposta exclusivamente jurídica.

A lei pode tratar diferentemente situações objetivamente diferentes. Um investidor que transfere um milhão de euros, cria postos de trabalho ou compra um imóvel de elevado valor não se encontra na mesma situação económica de um trabalhador que procura emprego. O legislador podia considerar que a captação daquele investimento justificava uma política migratória própria. Mas a decisão continha uma escolha de valores: a residência em território europeu passava também a constituir um incentivo económico utilizado pelo Estado para competir por capital internacional.

Portugal não estava isolado nesta opção. Vários países europeus e de outras regiões desenvolveram programas de residência por investimento, criando um verdadeiro mercado internacional de regimes migratórios destinados a indivíduos de elevada capacidade financeira. O investidor comparava países, montantes mínimos, estabilidade jurídica, fiscalidade, liberdade de circulação, períodos obrigatórios de permanência e perspetivas futuras de residência permanente ou nacionalidade. A legislação de estrangeiros passava, em parte, a competir como qualquer outro instrumento de atração económica. Portugal possuía vantagens significativas nessa competição.

Era membro da União Europeia e do espaço Schengen, tinha um sistema político estável, níveis elevados de segurança, um mercado imobiliário então relativamente barato em comparação com outras capitais europeias e uma

legislação de nacionalidade que, verificados os respetivos requisitos legais, permitia uma perspetiva futura de naturalização. A ARI não conferia automaticamente nacionalidade portuguesa, nem seria juridicamente correto afirmar que a cidadania era comprada através do investimento. Mas a possibilidade de o período de residência produzir posteriormente efeitos no percurso para uma residência permanente ou para a nacionalidade constituía inevitavelmente um elemento de atratividade.

O direito de reagrupamento familiar aumentava essa atratividade. O investidor não precisava de encarar a autorização como um benefício exclusivamente individual. O regime permitia enquadrar os membros da família nos termos gerais aplicáveis ao reagrupamento, fazendo com que uma decisão de investimento pudesse resultar na obtenção de títulos para um agregado familiar inteiro. Para o SEF, esta realidade significava que um único processo de investimento poderia dar origem a vários processos de residência. A tramitação exigia uma combinação pouco habitual de verificações migratórias e económicas. O Serviço precisava de confirmar a identidade do requerente, a regularidade da sua entrada e permanência, os antecedentes e as informações existentes nos sistemas relevantes, mas tinha igualmente de verificar se a atividade de investimento apresentada correspondia efetivamente ao requisito legal invocado.

Uma aquisição imobiliária exigia documentação registral e fiscal. Uma transferência de capitais precisava de ser comprovada através de instituições financeiras. A criação de postos de trabalho implicava elementos relacionados com relações laborais e Segurança Social.

O inspetor ou funcionário que analisasse o processo não estava a avaliar a qualidade económica do investimento no sentido em que o faria um banco, um fundo ou a AICEP. Estava a verificar se os factos apresentados correspondiam ao requisito jurídico estabelecido pelo legislador. Esta distinção tornar-se-ia particularmente importante quando o regime fosse

posteriormente colocado sob escrutínio criminal e político. Ao SEF não competia decidir se Portugal devia conceder residência em troca de determinado nível de investimento. Essa decisão fora tomada pelo legislador e pelo Governo. Competia-lhe verificar se aquele investidor concreto preenchia as condições da lei. Mas a novidade e o valor económico dos processos criavam riscos próprios.

Um procedimento em que estão em causa investimentos de centenas de milhares ou milhões de euros atrai inevitavelmente interesses económicos significativos. Promotores imobiliários, escritórios de advogados, consultores, intermediários, bancos e empresas especializadas em imigração por investimento rapidamente perceberam que existia um novo mercado. O cidadão estrangeiro que pretendia beneficiar da ARI raramente conhecia o direito português, o mercado imobiliário nacional ou os procedimentos administrativos aplicáveis. Precisava, em muitos casos, de intermediários.

Essa intermediação era normal e maioritariamente legítima. Mas quanto maior era o valor económico associado ao procedimento, maior era também o risco de surgirem tentativas de influência, favorecimento, acesso privilegiado à informação ou corrupção. Esse risco deveria ter sido reconhecido desde o início como uma característica estrutural do modelo. A venda de um imóvel de quinhentos mil euros a um investidor interessado em obter residência não era uma simples transação imobiliária. O comprador não avaliava apenas a casa. Avaliava simultaneamente a possibilidade de obter um estatuto migratório num Estado da União Europeia. O título de residência aumentava, portanto, indiretamente o valor comercial de determinados investimentos. Criava-se um ecossistema económico em torno da decisão administrativa. E quando uma decisão administrativa passa a condicionar negócios de elevado valor, a transparência do procedimento torna-se ainda mais importante.

Era necessário que o investidor soubesse que o cumprimento dos requisitos legais, e não o contacto com determinada pessoa, determinaria o resultado. Era necessário que os intermediários não tivessem capacidade para transformar relações pessoais em vantagem processual. Era necessário que o próprio Serviço protegesse os trabalhadores envolvidos de pressões externas e evitasse qualquer aparência de tratamento diferenciado injustificado. A rapidez era, contudo, uma parte essencial da competitividade do regime. E aqui surgia uma tensão inevitável. Se Portugal pretendia competir com outros países pela atração destes investidores, os processos não poderiam demorar indefinidamente. Um cidadão disposto a investir centenas de milhares de euros poderia simplesmente escolher outro Estado se concluísse que o sistema português era imprevisível ou excessivamente lento. A administração era, portanto, pressionada para decidir rapidamente procedimentos que simultaneamente exigiam verificação rigorosa. Rapidez e controlo voltavam a encontrar-se no mesmo processo.

Esta tensão não era exclusiva das ARI, mas aqui adquiria uma dimensão muito maior devido ao valor económico envolvido e ao perfil dos requerentes. Uma autorização de residência comum pode ser extraordinariamente importante para o cidadão que a solicita, mas raramente está associada de forma direta a uma operação financeira de meio milhão de euros ou mais. O regime começou praticamente no final de 2012 e teria nesse ano uma expressão residual. Em 2013, contudo, a procura aumentou rapidamente e em 2014 atingiria uma dimensão que transformaria a ARI numa das áreas mais visíveis da política migratória portuguesa. A aquisição de bens imóveis tornar-se-ia largamente a modalidade dominante, muito acima da criação de postos de trabalho, mostrando que a componente imobiliária do regime era aquela que encontrava maior adesão junto dos investidores.

Este resultado tinha uma explicação simples. Comprar um imóvel é uma operação facilmente demonstrável e patrimonialmente compreensível para o investidor. O bem permanece na sua esfera jurídica, pode valorizar, pode gerar rendimento e pode posteriormente ser vendido quando deixarem de existir as obrigações legais de manutenção. Criar uma empresa e trinta, ou depois dez, postos de trabalho implica um risco empresarial muito superior. Transferir um milhão de euros em capital também exige um montante mais elevado. A aquisição imobiliária de quinhentos mil euros apresentava, portanto, uma relação particularmente favorável entre risco económico, simplicidade e acesso ao regime. Esta concentração produziria consequências que o legislador inicial dificilmente poderia ignorar nos anos seguintes.

Com o crescimento do programa, a ARI passou a ser debatida também pelos seus possíveis efeitos sobre os mercados imobiliários e pela concentração territorial do investimento. Essas questões exigem análise específica de dados e não podem ser inferidas apenas do aumento do número de autorizações concedidas.

Nos primeiros anos, o Governo apresentou o regime sobretudo como instrumento de captação de investimento. O país precisava de investimento, o capital estava a entrar e o mecanismo começava a ser conhecido internacionalmente. O SEF encontrava-se no centro operacional dessa política. E essa centralidade merece ser compreendida sem anacronismos. A instituição não inventara o programa. Não definira os montantes. Não decidira utilizar a residência como incentivo económico. Não escolhera a aquisição imobiliária como uma das formas de investimento. Essas eram decisões políticas e legislativas. Mas, uma vez criado o regime, cabia ao SEF fazê-lo funcionar. Isso significava receber requerimentos, verificar documentos, articular informação, controlar os requisitos legais, decidir autorizações, acompanhar renovações e responder a uma procura que crescia rapidamente.

Significava também relacionar-se com outras entidades do Estado, com a rede diplomática e consular, com a AICEP e com representantes dos próprios investidores. O sucesso económico do programa aumentava, paradoxalmente, o risco institucional do Serviço. Quanto mais valiosa se tornasse a decisão de conceder uma ARI, maior seria o interesse de terceiros em aproximar-se de quem participava no procedimento. Esse risco não era ainda uma acusação contra ninguém.

Em novembro de 2014, pouco mais de dois anos depois da entrada em funcionamento do regime das ARI, a Operação Labirinto colocou sob investigação criminal vários responsáveis públicos e particulares e incidiu, entre outras matérias, sobre procedimentos associados aos chamados vistos gold. O Diretor Nacional do SEF, Manuel Jarmela Palos, foi constituído arguido e detido. O episódio justificou escrutínio público e judicial, mas a sua reconstrução histórica exige acompanhar todas as fases do processo, incluindo o julgamento e o desfecho dos recursos.

O capítulo seguinte distingue as etapas processuais — investigação, medidas de coação, acusação, julgamento e recurso — e individualiza os resultados de cada arguido.

CAPÍTULO XXIX

Operação Labirinto — investigação, julgamento e desfecho judicial

Em 13 de novembro de 2014, numa operação conduzida pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal e executada pela Polícia Judiciária, foram realizadas buscas e detenções, entre elas as de Manuel Jarmela Palos, então Diretor Nacional do SEF, e de António Figueiredo, presidente do Instituto dos Registos e do Notariado. Conhecida como Operação Labirinto, a investigação ficou associada aos chamados vistos gold, embora abrangesse outros factos. As suspeitas e as decisões judiciais respeitaram a situações individuais que não podem ser confundidas entre si.

A detenção do Diretor Nacional do SEF teve relevância institucional e ampla cobertura mediática. Três dias depois, em 16 de novembro de 2014, Miguel Macedo anunciou a demissão do cargo de Ministro da Administração Interna. Naquele momento não era arguido no processo e declarou não ter responsabilidade pessoal nas matérias investigadas, justificando a saída pela perda das condições políticas que considerava necessárias ao exercício do cargo. A consequência política da operação deve ser distinguida da responsabilidade criminal de cada interveniente.

Um testemunho anónimo associa a Operação Labirinto à fragilidade institucional do SEF. A opinião não demonstra ligação causal entre a investigação de 2014 e a extinção. É essencial distinguir suspeitas, medidas processuais, decisões judiciais e escolhas políticas.

Manuel Jarmela Palos ficou sujeito a medidas de coação que incluíram prisão preventiva e, posteriormente, prisão domiciliária com vigilância

eletrónica, além do afastamento temporário das funções de direção. Estas medidas pertencem à fase processual anterior ao julgamento e não constituem uma decisão sobre culpa. A presente obra não avalia a proporcionalidade das medidas adotadas, matéria que exigiria análise integral dos autos e dos fundamentos judiciais então disponíveis.

Em novembro de 2015, o Ministério Público deduziu acusação. Relativamente a Manuel Jarmela Palos, estavam em causa um crime de corrupção passiva e dois crimes de prevaricação. O julgamento iniciou-se em 13 de fevereiro de 2017, num processo que incluía dezassete arguidos individuais e quatro sociedades. Quanto ao antigo Diretor Nacional, a questão central consistia em apurar se intervenções realizadas em determinados procedimentos configuravam favorecimento ilícito ou se enquadravam na tramitação e nas prioridades administrativas então aplicáveis.

Durante o julgamento foram apreciados documentos, comunicações e depoimentos relativos aos procedimentos em causa. Manuel Jarmela Palos negou ter concedido tratamento privilegiado aos processos identificados na acusação e sustentou que as solicitações que recebia eram encaminhadas para os serviços no quadro do funcionamento normal da instituição. A determinação da relevância penal dessas intervenções competia exclusivamente ao tribunal, à luz da prova produzida em audiência.

Em 4 de janeiro de 2019, o tribunal de primeira instância absolveu Manuel Jarmela Palos de todos os crimes de que era acusado. O processo teve resultados diferentes para outros arguidos, incluindo condenações. Por isso, o desfecho de cada um deve ser descrito separadamente. Para conhecer os fundamentos da sentença, não basta a notícia do resultado: é necessária a consulta do texto judicial integral.

O Ministério Público recorreu. Segundo notícias publicadas em junho de 2020 sobre a decisão da Relação de Lisboa, foram confirmadas as absolvições de Manuel Jarmela Palos e Miguel Macedo, com decisões diferentes para

outros arguidos. Essa informação permite identificar o resultado divulgado do recurso, mas não substitui a análise integral do acórdão e da respetiva fundamentação. Na reconstrução histórica, importa distinguir o escrutínio criminal, o julgamento e o desfecho judicial de cada interveniente.

A operação intensificou o escrutínio sobre os procedimentos associados às ARI. A existência da investigação não prova corrupção generalizada no SEF; a absolvição de Manuel Jarmela Palos, por sua vez, não altera as condenações de outros intervenientes. A história exige que se distingam pessoas, factos imputados, provas e decisões.

O SEF continuou em funções até outubro de 2023. Entre 2014 e essa data enfrentou a crise europeia dos refugiados, o crescimento da população estrangeira, a pandemia e o caso Ihor Homeniuk. A separação entre funções administrativas e policiais já figurava no programa governamental de 2019; a extinção foi aprovada em 2021. A Operação Labirinto integra esta sequência, mas não explica, por si só, a opção legislativa que viria a ser tomada.

CAPÍTULO XXX

A crise dos refugiados — o SEF numa fronteira europeia que já não era apenas portuguesa

O ano de 2015 colocou a Europa perante uma crise migratória e humanitária de uma dimensão que o espaço Schengen nunca tinha experimentado desde a sua criação. Centenas de milhares de pessoas procuravam chegar ao território europeu através do Mediterrâneo e dos Balcãs, muitas fugindo da guerra na Síria, do conflito no Iraque, da instabilidade no Afeganistão, da repressão na Eritreia e de outras situações de violência, perseguição ou extrema vulnerabilidade. Outras integravam fluxos de natureza essencialmente económica. As duas realidades circulavam frequentemente pelas mesmas rotas, utilizavam os mesmos barcos, atravessavam as mesmas fronteiras e recorriam, em muitos casos, às mesmas redes de passadores. Distingui-las não era apenas uma dificuldade operacional. Era uma obrigação jurídica fundamental, porque o direito internacional e europeu impunha proteção a quem dela efetivamente necessitasse e permitia tratamento diferente relativamente a quem não reunisse os pressupostos de proteção internacional.

Portugal encontrava-se geograficamente afastado das principais rotas de chegada. Não possuía uma fronteira terrestre exposta aos movimentos que atravessavam a Grécia, a Macedónia, a Sérvia, a Hungria, a Áustria ou a Alemanha, nem recebia nas suas costas o volume de embarcações que chegava às ilhas gregas ou ao sul de Itália. Essa distância física, porém, não significava distância institucional. Portugal era membro do espaço Schengen e participava no Sistema Europeu Comum de Asilo. A fronteira externa da

Grécia ou de Itália era também, em sentido político e de segurança, uma fronteira do espaço a que Portugal pertencia. A crise demonstraria de forma particularmente dramática aquilo que a integração europeia já vinha tornando evidente havia anos: não existia uma política nacional de fronteiras completamente separável da política europeia de fronteiras.

A distinção entre imigração e asilo tornou-se neste contexto particularmente importante. Um cidadão que pretende entrar num país para trabalhar procura beneficiar das regras aplicáveis à imigração económica. Um requerente de proteção internacional afirma, pelo contrário, que não pode regressar em segurança ao Estado de origem ou de residência habitual e pede proteção ao Estado em cujo território se encontra. A decisão não pode assentar apenas na nacionalidade, na aparência, na rota utilizada ou na declaração inicial do interessado. Requer um procedimento próprio, análise individual e aplicação das regras internacionais, europeias e nacionais sobre refugiados e proteção subsidiária. O SEF tinha responsabilidade central em Portugal nessa matéria.

A instituição não era apenas responsável pelo controlo das fronteiras ou pela documentação dos trabalhadores estrangeiros. Competia-lhe também executar a política nacional de asilo, receber e instruir pedidos de proteção internacional, realizar entrevistas, avaliar os elementos apresentados, proceder às verificações necessárias e preparar as decisões previstas na lei. Com a crise de 2015, essa dimensão da missão adquiriu uma visibilidade e uma intensidade muito superiores.

A resposta europeia procurou aliviar sobretudo a pressão exercida sobre a Grécia e a Itália. Em setembro de 2015, o Conselho da União Europeia aprovou decisões destinadas à recolocação de requerentes de proteção internacional que se encontravam nesses dois Estados. Portugal recebeu quotas próprias no sistema europeu e assumiria posteriormente disponibilidade política para acolher um número ainda superior ao resultante das obrigações inicialmente

estabelecidas. Uma das decisões europeias atribuía a Portugal 388 requerentes provenientes de Itália e 1 254 provenientes da Grécia, a que se juntavam compromissos resultantes de outros instrumentos de recolocação e reinstalação. O projeto operacional nacional de transferência e recolocação criado para executar as decisões europeias previa o tratamento de 2 981 pessoas.

Estes números não devem, contudo, ser confundidos com o número total de pessoas que o Governo português se declarou politicamente disponível para receber. A partir do final de 2015 e sobretudo em 2016, Portugal assumiu uma posição particularmente favorável ao reforço da solidariedade europeia. Em abril de 2016, o Primeiro-Ministro António Costa afirmava que a primeira quota europeia atribuída a Portugal ultrapassava ligeiramente quatro mil pessoas e que o Governo tinha entretanto disponibilizado mais cinco mil lugares, elevando a disponibilidade global portuguesa para mais de nove mil. Esta diferença entre obrigação juridicamente atribuída, capacidade disponibilizada e número efetivamente recolocado é indispensável para interpretar corretamente as estatísticas do período.

A abertura política não significava ausência de controlo. Pelo contrário, o modelo europeu exigia procedimentos de identificação e seleção antes da deslocação para Portugal. As pessoas que se encontravam na Grécia ou em Itália tinham primeiro de ser registadas pelas autoridades responsáveis, identificadas e enquadradas nas condições dos programas europeus. O SEF participava depois na análise dos processos de recolocação antes da chegada ao território português, articulando-se com as autoridades gregas e italianas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações e as estruturas europeias competentes. O Serviço colocou igualmente oficiais de ligação na Grécia e em Itália. Depois da chegada, cabia-lhe prosseguir a instrução dos procedimentos de proteção internacional e emitir a documentação correspondente.

Esta sequência é importante porque permite desfazer uma simplificação frequente no debate político daquele período. A recolocação não consistia em transportar indiscriminadamente pessoas que acabavam de atravessar o Mediterrâneo para outros Estados europeus. Existia um procedimento anterior de registo, identificação e escrutínio. Em dezembro de 2015, a Ministra da Administração Interna, Constança Urbano de Sousa, explicava publicamente que a demora na execução dos programas resultava precisamente do caráter cauteloso desses procedimentos realizados pelas autoridades gregas e italianas com o apoio das estruturas europeias. A preocupação com a segurança não substituía a obrigação de proteção; coexistia com ela.

O primeiro grupo abrangido pelo mecanismo europeu chegou a Portugal em 17 de dezembro de 2015. Eram vinte e quatro pessoas provenientes dos sistemas de acolhimento existentes na Grécia e em Itália, integrando famílias e cidadãos de diferentes origens. Seriam encaminhadas para instituições de acolhimento que participavam na resposta portuguesa, incluindo estruturas da sociedade civil, misericórdias, Cruz Vermelha e organizações especializadas no apoio a refugiados. A chegada tinha naturalmente uma dimensão simbólica muito superior à dimensão numérica do grupo. Portugal passava da declaração política de disponibilidade para a execução concreta da recolocação.

Nos meses seguintes, os grupos aumentaram. Em março de 2016 chegaram sessenta e quatro requerentes de proteção internacional provenientes da Grécia, maioritariamente sírios e iraquianos, distribuídos por instituições de acolhimento em várias cidades e vilas do continente, desde Lisboa e Porto a Beja, Nisa, Olhão, Nazaré, Braga ou Évora. Esta distribuição territorial fazia parte de uma estratégia que procurava evitar uma concentração excessiva nos grandes centros urbanos e envolver autarquias e organizações locais no acolhimento. O SEF encontrava-se aqui numa posição peculiar.

Era uma polícia e serviço de segurança que participava na seleção e verificação das pessoas antes da recolocação e, simultaneamente, o organismo responsável por uma parte essencial do percurso administrativo que permitiria transformar o requerente recém-chegado num beneficiário de proteção internacional quando estivessem preenchidos os pressupostos legais. A mesma instituição que tinha de assegurar que não existiam elementos relevantes de segurança tinha de garantir que o pedido de quem fugia de perseguição ou guerra fosse apreciado de acordo com a lei e com as garantias inerentes ao direito de asilo. Estas funções não se anulavam. O princípio fundamental era distinguir.

Distinguir o refugiado do migrante que procurava melhores oportunidades económicas. Distinguir quem tinha necessidade de proteção de quem não reunia os respetivos pressupostos. Distinguir eventuais riscos de segurança da esmagadora maioria das pessoas que apenas procuravam escapar a uma situação insustentável. Distinguir, finalmente, aquilo que podia ser decidido através dos mecanismos de recolocação europeus daquilo que tinha de seguir o procedimento normal de um pedido espontâneo de proteção internacional apresentado em Portugal. Uma política de asilo séria não podia basear-se nem na suspeita indiscriminada nem na aceitação indiscriminada. Precisava de capacidade administrativa para avaliar casos individuais. Essa capacidade tornava-se mais importante precisamente quando o volume aumentava.

A crise europeia também colocou sob enorme pressão o princípio de Dublin, segundo o qual a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional se encontrava, em regra e sem prejuízo das restantes normas do sistema, ligada ao Estado responsável nos termos do regulamento europeu. O sistema fora construído para fluxos muito inferiores aos registados em 2015. Quando centenas de milhares de pessoas começaram a chegar sobretudo à Grécia e Itália, tornou-se evidente que uma arquitetura que concentrasse nesses Estados grande parte da responsabilidade seria

extraordinariamente difícil de sustentar em situação de crise. A recolocação procurava responder a essa assimetria através de um mecanismo extraordinário de solidariedade. Pessoas que, noutras circunstâncias, poderiam permanecer sob responsabilidade do Estado de primeira entrada eram transferidas para outros países europeus, que passariam a assumir o respetivo procedimento e acolhimento. Portugal defendia uma participação ativa nesse esforço.

A decisão tinha naturalmente uma dimensão política, mas a sua concretização recaía novamente sobre estruturas administrativas. Cada compromisso anunciado precisava de ser transformado em pessoas concretas selecionadas, verificadas, transportadas, recebidas, documentadas e acompanhadas. Esta distância entre disponibilidade declarada e capacidade de execução ajuda também a explicar por que razão os números efetivamente recolocados ficaram muito abaixo de algumas das disponibilidades anunciadas pelos governos europeus. Não bastava Portugal dizer que estava preparado para receber milhares de pessoas. Era necessário que existissem candidatos elegíveis registados na Grécia ou em Itália, que os processos fossem preparados, que as verificações fossem realizadas, que as entidades de acolhimento estivessem disponíveis e que toda a cadeia funcionasse.

Em abril de 2016, Portugal declarou-se preparado para acolher imediatamente 1 250 refugiados provenientes da Grécia. O gesto era politicamente relevante, mas mostrava também uma das limitações do sistema europeu: a oferta de lugares de acolhimento e a capacidade de efetuar transferências não avançavam necessariamente ao mesmo ritmo. O SEF não atuava apenas dentro do território nacional. A crise transformou-se também numa missão operacional externa.

Após o acordo político alcançado entre a União Europeia e a Turquia em março de 2016, destinado a reduzir as travessias irregulares no mar Egeu e estabelecer mecanismos de retorno e reinstalação, Portugal mobilizou

elementos do Serviço para apoiar diretamente a resposta na Grécia. Em abril desse ano, um primeiro grupo de trinta e quatro peritos do SEF foi destacado para integrar equipas relacionadas com a Frontex e com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. Parte dos elementos possuía competências em readmissão e retorno e apoiaria os procedimentos destinados à implementação do acordo; outros tinham experiência específica em asilo e participariam no registo, entrevista e apreciação de pedidos de proteção internacional. Foi igualmente previsto o destacamento de um oficial de ligação para acompanhar os mecanismos de recolocação e reinstalação.

Este episódio demonstra com particular clareza aquilo em que o SEF se tinha transformado. Os inspetores portugueses já não exerciam a sua missão apenas nos aeroportos nacionais, nas delegações ou nas operações realizadas em Portugal. Podiam ser projetados para uma ilha grega ou outro ponto da fronteira externa europeia e ali exercer conhecimento especializado adquirido ao longo de anos em fronteiras, afastamentos, entrevistas ou proteção internacional. A fronteira portuguesa podia começar no Egeu. Não no sentido de qualquer apropriação territorial, mas porque Schengen tinha criado uma interdependência impossível de ignorar. Uma falha grave de identificação ou controlo numa fronteira externa poderia produzir consequências em qualquer dos Estados sem controlos internos. Da mesma forma, uma sobrecarga extraordinária sobre um Estado fronteiriço não poderia ser encarada indefinidamente como um problema exclusivamente nacional sem pôr em causa a própria sustentabilidade do espaço comum. A crise de 2015 tornou esta realidade visível ao cidadão europeu comum.

Durante anos, Schengen tinha sido percecionado sobretudo através da sua vantagem mais imediata: atravessar fronteiras internas sem apresentar passaporte. Em 2015, tornou-se evidente que essa liberdade dependia de uma arquitetura muito mais complexa. Exigia fronteiras externas funcionais, sistemas de informação, cooperação policial, política de vistos, mecanismos

de asilo, regras de retorno, confiança entre Estados e alguma forma de solidariedade quando a pressão se concentrasse desproporcionadamente num determinado território. Quando qualquer dessas componentes falhava, surgia a tentação de repor controlos internos. E vários Estados fizeram-no temporariamente. A crise tornou-se, por isso, também uma crise de Schengen. Para o SEF, esta dimensão tinha consequências diretas. Uma instituição que desde o início da década de noventa construíra parte da sua identidade profissional em torno da integração de Portugal no espaço Schengen via agora esse mesmo espaço submetido a uma das maiores provas da sua história.

A proteção internacional constituía uma área particularmente sensível porque obrigava a trabalhar com informação incompleta. Muitos requerentes chegavam sem documentos válidos. Outros tinham perdido ou destruído documentos durante a viagem. Algumas nacionalidades provinham de Estados onde a obtenção ou confirmação de registos era extremamente difícil. Era necessário reconstruir percursos, verificar declarações, utilizar intérpretes e compreender contextos políticos, religiosos, étnicos e sociais de países muito diferentes. A entrevista assumia um papel central. Ao contrário de muitos procedimentos documentais, em que o facto relevante pode ser demonstrado através de um certificado, contrato ou registo, o pedido de proteção internacional depende frequentemente do relato do próprio requerente.

É necessário avaliar se existe receio fundado de perseguição ou risco de ofensa grave, confrontar as declarações com informação disponível sobre o país de origem e perceber incoerências sem ignorar os efeitos que trauma, medo, diferenças culturais ou simples falhas de memória podem produzir no testemunho. Esta função exige especialização. Não é uma entrevista policial comum. Também não é uma simples conversa administrativa.

É um procedimento juridicamente estruturado do qual pode depender a decisão sobre se uma pessoa será protegida ou poderá ser obrigada a regressar. O direito de asilo coloca, desta forma, uma responsabilidade particularmente pesada sobre quem o executa. A crise de 2015 e 2016 tornou também mais visível a diferença entre recolocação e reinstalação, conceitos frequentemente confundidos no debate público. A recolocação dizia respeito, neste contexto, à transferência de requerentes que já se encontravam num Estado da União Europeia, sobretudo Grécia e Itália, para outro Estado-Membro que assumiria a responsabilidade pelo seu procedimento. A reinstalação envolvia pessoas necessitadas de proteção que se encontravam fora da União Europeia e eram selecionadas para serem transferidas de forma organizada para um Estado de acolhimento. Portugal participou em ambas.

O projeto financiado para reinstalação iniciado em 2015 previa a transferência de 281 pessoas, incluindo o compromisso europeu e lugares já anteriormente assumidos pelo Estado português. Embora os números fossem muito inferiores aos dos programas de recolocação, a reinstalação tinha uma vantagem humanitária e operacional evidente: permitia oferecer proteção sem obrigar primeiro a pessoa a entregar-se a redes clandestinas, atravessar o Mediterrâneo ou entrar irregularmente em território europeu. Este princípio colocava uma das questões mais difíceis da política europeia de asilo. Se uma pessoa genuinamente necessitada de proteção não dispõe de vias seguras para chegar ao território onde pode pedi-la, pode ser empurrada precisamente para as redes criminosas que a Europa pretende combater. A repressão do tráfico de migrantes, isoladamente, não resolve esse paradoxo. É necessário criar mecanismos legais para quem efetivamente necessita de proteção. A reinstalação era um desses mecanismos.

Ao mesmo tempo, o SEF continuava a combater redes que exploravam os movimentos migratórios. A crise humanitária não eliminara a criminalidade associada. Pelo contrário, a incapacidade de muitas pessoas para utilizar vias

regulares criou um mercado extraordinariamente lucrativo para organizações e indivíduos que cobravam quantias elevadas por travessias perigosas, documentos falsos, transporte clandestino ou outras formas de facilitação da passagem das fronteiras. Era fundamental não confundir vítima e criminoso. Uma pessoa que paga a um passador para fugir de uma guerra pode estar a praticar uma entrada irregular, mas isso não a transforma automaticamente em membro da rede que organizou a viagem. Da mesma forma, entre os fluxos humanitários podiam existir pessoas sem qualquer fundamento para proteção e indivíduos envolvidos em atividades criminosas. A missão das autoridades consistia precisamente em identificar as diferenças.

Em Portugal, o acolhimento exigiu uma articulação muito mais ampla do que aquela que o SEF poderia assegurar sozinho. Depois da chegada e da documentação inicial, começava outro desafio: encontrar habitação, ensinar português, colocar crianças na escola, garantir cuidados de saúde, apoiar o acesso ao emprego e criar condições para que as famílias desenvolvessem autonomia. Essa não era missão exclusiva do Serviço. Participavam municípios, organizações não governamentais, instituições religiosas, misericórdias, Cruz Vermelha, Conselho Português para os Refugiados, Serviço Jesuíta aos Refugiados, Plataforma de Apoio aos Refugiados e muitas outras estruturas. O Governo descrevia em 2016 um modelo de acolhimento distribuído territorialmente, precisamente com participação destas entidades. O SEF tinha de saber onde terminava a sua competência e começava a de outros. Esta fronteira institucional era tão importante como a fronteira territorial.

Uma polícia de estrangeiros não se transforma num serviço de integração social porque participa na receção de refugiados. A documentação e a decisão sobre proteção internacional são apenas uma parte do percurso. Se o Estado pretende que a pessoa protegida consiga reconstruir a vida, necessita de

políticas públicas que vão muito além do direito dos estrangeiros. A crise europeia expôs também uma questão demográfica que em Portugal ganhava crescente importância. Enquanto vários Estados encaravam a chegada de refugiados sobretudo como pressão sobre populações já numerosas e mercados de trabalho tensionados, Portugal enfrentava envelhecimento demográfico, baixa natalidade, despovoamento de partes consideráveis do território e a saída de muitos portugueses durante os anos da crise económica.

Isto levou alguns responsáveis políticos a defender que o acolhimento poderia também constituir uma oportunidade para regiões necessitadas de população. A ideia tinha lógica demográfica, mas exigia prudência. Um refugiado não é uma peça que o Estado possa simplesmente colocar num território despovoado para corrigir uma estatística populacional. A fixação depende de emprego, redes sociais, transportes, educação, acesso à saúde, habitação e vontade da própria pessoa.

A experiência posterior mostraria precisamente dificuldades de retenção de parte das pessoas recolocadas em Portugal. Alguns refugiados procuraram outros países europeus onde já tinham familiares, comunidades maiores ou perspetivas económicas que consideravam mais favoráveis. A liberdade de circulação não era absoluta em todas as fases do procedimento, mas as redes pessoais continuavam a influenciar profundamente as escolhas. Isto revela uma verdade que todas as políticas migratórias acabam por enfrentar. O Estado pode decidir admitir. Tem muito menos capacidade para decidir onde uma pessoa construirá efetivamente a vida a longo prazo.

A experiência portuguesa de recolocação acabaria por receber 1 550 pessoas provenientes da Grécia e de Itália entre dezembro de 2015 e abril de 2018, das quais 1 190 vieram da Grécia e 360 de Itália, distribuídas por dezenas de municípios portugueses. Dados oficiais posteriores indicariam que Portugal foi o sexto país europeu que mais refugiados recebeu no âmbito

daquele programa. O número ficou abaixo das disponibilidades políticas muito mais ambiciosas anunciadas em determinados momentos, demonstrando novamente a diferença entre vontade de acolher e funcionamento concreto do mecanismo europeu.

Para o SEF, contudo, a importância desta fase não se mede apenas pelo número final de pessoas que chegaram a Portugal. Mede-se também pela experiência europeia adquirida. Inspetores portugueses trabalharam na Grécia. Especialistas de asilo participaram em equipas internacionais. Oficiais de ligação acompanharam procedimentos noutros Estados. O Serviço aprofundou a cooperação com Frontex, EASO, ACNUR, OIM e autoridades de outros países. O conceito de fronteira europeia deixou de ser uma formulação institucional e tornou-se uma experiência profissional concreta para muitos dos seus trabalhadores. Essa experiência seria importante nos anos seguintes, quando a União Europeia avançasse para um reforço ainda maior da gestão integrada das fronteiras externas e transformasse a antiga Frontex numa Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira com competências e recursos progressivamente ampliados.

A crise mostrou também os limites de uma Europa que tinha construído com grande sucesso a liberdade de circulação interna sem ter construído, com a mesma profundidade, uma política comum plenamente eficaz para gerir situações extraordinárias de entrada e asilo. Os Estados concordavam com facilidade sobre a necessidade de proteger a fronteira externa.

Concordavam muito menos sobre quem deveria acolher as pessoas que conseguissem atravessá-la e tivessem direito a proteção. As decisões de recolocação provocaram profundas divisões entre os Estados-Membros. Alguns recusaram ou resistiram à execução das quotas. Outros, como Portugal, manifestaram disponibilidade para acolher mais pessoas do que aquelas que inicialmente lhes tinham sido destinadas. A solidariedade europeia revelou-se, assim, simultaneamente necessária e politicamente

frágil. O SEF encontrava-se no nível onde essas grandes discussões políticas deixavam de ser abstratas. Uma decisão tomada em Bruxelas acabava numa lista de pessoas que um inspetor tinha de verificar. Uma declaração governamental de disponibilidade acabava num pedido concreto que precisava de ser analisado. Uma família saída de um campo na Grécia acabava perante trabalhadores portugueses que tinham de confirmar identidades, instruir procedimentos e emitir documentos. É nesta passagem da política para a pessoa que se mede verdadeiramente uma instituição.

A crise dos refugiados não produziu em Portugal a pressão física observada na Grécia, em Itália ou nos países da rota balcânica. Não houve milhões de pessoas a atravessar a fronteira portuguesa nem campos improvisados junto aos postos de entrada. Isso não significa que o período tenha sido irrelevante para o SEF. Pelo contrário. Foi um dos momentos em que mais claramente se demonstrou que a missão do Serviço já não podia ser entendida apenas dentro das fronteiras nacionais. O SEF era português. Mas operava num sistema europeu. A informação era europeia. Os vistos eram Schengen. As equipas podiam ser multinacionais. A pressão numa ilha grega podia exigir o envio de inspetores portugueses. E uma decisão tomada em Portugal podia produzir efeitos sobre todo o espaço sem fronteiras internas. Esta realidade aprofundava uma transformação que começara muito antes, com a preparação da aplicação do Acordo de Schengen e com a entrada efetiva de Portugal no espaço de livre circulação. Em 2015 e 2016, porém, essa lógica atingiu uma dimensão que poucos teriam imaginado vinte anos antes.

A crise europeia dos refugiados reforçou a dimensão internacional da atuação do SEF. Entretanto, em Portugal, a recuperação económica e a procura de mão de obra faziam crescer os pedidos de documentação. O problema central deslocava-se progressivamente da resposta excecional à capacidade permanente de atendimento e decisão.

Da crise de 2015 à proteção internacional permanente

A proteção internacional não se esgota nos momentos de maior visibilidade pública. Segundo o seu testemunho, Marina Nogueira Portugal coordenou o Gabinete de Asilo e Refugiados entre 2019 e 2023, num período em que a instrução dos pedidos exigia domínio do direito nacional e europeu, avaliação de informação sobre países de origem e atenção à vulnerabilidade dos requerentes.

A formação especializada e a cooperação europeia eram essenciais à continuidade do trabalho. O depoimento ajuda a compreender a importância das equipas e dos procedimentos, sem substituir os registos oficiais relativos a competências, decisões ou nomeações. A mudança institucional só pode ser avaliada com rigor quando se conhece também a forma como estas capacidades foram preservadas.

Precisão terminológica

Neste contexto, os pedidos de proteção internacional destinam-se a determinar o direito ao estatuto de refugiado (asilo) ou à proteção subsidiária. A proteção temporária obedece a um regime jurídico autónomo.

CAPÍTULO XXX — A CRISE DOS REFUGIADOS

A proteção internacional entre o direito e a capacidade de resposta

A proteção internacional não se mede apenas pelo número ou pela nacionalidade dos requerentes. A Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação aplicável, enquadra a avaliação individual de pedidos de asilo e de proteção subsidiária. É necessário apreciar declarações, documentos, circunstâncias pessoais e informação sobre o país de origem. Nenhuma tendência migratória geral substitui essa análise: cada decisão deve ser fundamentada e respeitar as garantias legalmente previstas.

O Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo de 2016 registou 1 469 pedidos de proteção internacional, mais 64% do que no ano anterior. Destes, 1 198 foram formulados no território nacional e 271 em postos de fronteira. Os números documentam simultaneamente uma pressão quantitativa e a diversidade dos locais onde o Estado era chamado a decidir. Não informam, por si, quantos profissionais estiveram afetos a cada fase dos processos, a duração efetiva de cada instrução ou a qualidade individual das decisões.

A lei e a estatística iluminam planos complementares. A primeira mostra as garantias e responsabilidades previstas; a segunda permite medir parte da procura. Entre ambas situa-se a atividade quotidiana de equipas especializadas, cuja avaliação histórica precisa de relatórios, procedimentos e documentação publicável. Distinguir estes níveis é indispensável para reconhecer o trabalho desenvolvido sem converter a memória institucional numa demonstração automática de resultados.

Fontes públicas independentes: Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, arts. 16.º e 18.º, Diário da República — https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/27-2008-456263; SEF, RIFA 2016 — https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf. Regime e dados referidos à época.

Nota de enquadramento jurídico

A proteção temporária, prevista na Lei n.º 67/2003, é uma resposta excecional e de duração delimitada a afluxos maciços de pessoas deslocadas. Não constitui uma modalidade de proteção internacional na aceção da Lei n.º 27/2008, nem deve ser descrita simplesmente como um asilo «mais fraco».

CAPÍTULO XXXI

A mudança de escala — 2017–2019

Quando Portugal começou a sair da crise económica e financeira que marcara a primeira metade da década, também a realidade migratória voltou a mudar. A alteração não foi imediata nem resultou de uma única decisão política. Foi sendo construída através da recuperação do emprego, do crescimento de setores particularmente dependentes de mão de obra, da maior projeção internacional do país, do turismo, do investimento estrangeiro, da mobilidade europeia e de alterações legislativas que facilitaram determinadas formas de regularização. O resultado tornou-se progressivamente visível nos números. Em 2015 encontravam-se registados 388 731 cidadãos estrangeiros residentes em Portugal. Em 2016 eram 397 731. Em 2017 passaram para 421 711. Em 2018 chegaram aos 480 300. No final de 2019 eram já 590 348. Em apenas quatro anos, a população estrangeira residente aumentara em mais de duzentas mil pessoas. O próprio SEF relacionava esta evolução com a conjuntura económica favorável e, em particular, com o crescimento do emprego.

Os números são importantes não apenas porque demonstram a dimensão da transformação demográfica. Cada novo residente significava igualmente uma relação administrativa. Havia um processo de concessão de título, verificações, atendimento, recolha de dados, produção documental e, posteriormente, renovação. Quando a população abrangida por uma determinada administração aumenta em mais de cinquenta por cento num período tão curto, não é apenas a estatística migratória que muda. Muda a escala da instituição responsável por a administrar. Esta diferença é essencial para compreender os últimos anos do SEF sem cair numa explicação simplista baseada apenas na existência de atrasos. Em 2017, o Serviço

administrava uma população estrangeira residente de pouco mais de 421 mil pessoas.

Dois anos depois, esse universo aproximava-se dos seiscentos mil. Não estavam incluídos neste número apenas os cidadãos que chegavam para trabalhar através dos mecanismos já analisados. Portugal atraía simultaneamente cidadãos europeus, estudantes, investidores, reformados, familiares de residentes, empreendedores, investigadores e trabalhadores provenientes de novas geografias migratórias. O sistema tinha de responder a todos. A diversidade era tão importante quanto o crescimento.

A comunidade brasileira continuava a assumir uma posição central, mas a sua dimensão aumentou extraordinariamente. Em 2018 existiam 105 423 cidadãos brasileiros residentes. No final de 2019 eram 151 304, representando 25,6 por cento de toda a população estrangeira residente no país. Nesse mesmo ano, seguiram-se as comunidades de Cabo Verde, Reino Unido, Roménia, Ucrânia, China, Itália, França e Angola. Ao mesmo tempo, crescia a imigração laboral proveniente da Índia e do Nepal, onde se começavam a formar redes migratórias que teriam enorme importância nos anos seguintes. Em 2019 viviam legalmente em Portugal 17 619 cidadãos indianos e 16 849 nepaleses. A configuração migratória portuguesa tornava-se, por isso, muito mais heterogénea do que aquela que o país conhecera duas décadas antes.

As relações históricas com os países africanos de língua portuguesa e com o Brasil continuavam fundamentais, mas já não explicavam sozinhas a imigração. O SEF atendia cidadãos provenientes de praticamente todas as regiões do mundo e tinha de lidar com línguas, documentos, estruturas familiares, percursos migratórios e formas de integração económica muito diferentes. Esta transformação também alterava a geografia da imigração.

Lisboa, Faro e Setúbal mantinham uma concentração muito elevada da população estrangeira e reuniam, em 2019, mais de dois terços do total. Mas a

presença estrangeira começava a adquirir uma expressão particularmente relevante em territórios agrícolas, turísticos e industriais onde, durante décadas, a imigração tivera menor dimensão. Odemira tornou-se um dos exemplos mais evidentes desta mudança. Em 2019, cerca de um terço da população residente no município era estrangeira. Em Vila do Bispo a proporção ultrapassava 37 por cento e em Albufeira aproximava-se dos 36 por cento. Estes números tinham consequências administrativas muito concretas. A estrutura territorial do SEF fora construída ao longo de décadas segundo uma distribuição da população estrangeira que estava agora a mudar rapidamente.

Um território onde anteriormente existiam algumas centenas de cidadãos estrangeiros podia passar, em poucos anos, a acolher milhares. Uma delegação ou posto que tinha funcionado durante anos com determinada capacidade podia encontrar-se subitamente perante uma procura completamente diferente. A administração pública, porém, não consegue deslocar instalações, pessoas e recursos à mesma velocidade com que uma nova comunidade migratória se forma.

Uma empresa agrícola pode contratar centenas de trabalhadores numa determinada campanha. O SEF não consegue criar nessa semana uma nova delegação com dezenas de funcionários formados. Esta diferença de velocidade voltava a aparecer. Mas agora com uma escala nova. Também os motivos de residência se diversificavam. O crescimento português começava a atrair trabalhadores, mas Portugal adquiria igualmente uma imagem internacional de país seguro, relativamente acessível e com condições consideradas favoráveis por cidadãos europeus e por pessoas com rendimentos obtidos no exterior. O regime fiscal dos residentes não habituais, a recuperação do mercado imobiliário, a notoriedade turística de Lisboa, Porto e Algarve e, mais tarde, as incertezas associadas ao Brexit

contribuíram para aumentar a presença de cidadãos franceses, italianos e britânicos.

O próprio SEF assinalava estes fatores nos seus relatórios. A imigração portuguesa deixava, assim, de poder ser representada exclusivamente através da imagem do trabalhador estrangeiro que procurava emprego num setor de baixos salários. Essa realidade continuava a existir e era muito relevante. Mas coexistia com outras.

Num mesmo dia, uma delegação podia tratar do processo de um cidadão brasileiro contratado para a restauração, de um trabalhador nepalês empregado na agricultura, de um reformado francês, de um estudante angolano, de um cidadão britânico interessado na residência em Portugal, de um investidor chinês, de um investigador universitário ou de um reagrupamento familiar. A legislação aplicável não era a mesma. Os documentos não eram os mesmos. Os procedimentos não eram os mesmos. A administração tinha de dominar todos. O crescimento do número de novos títulos demonstra a pressão criada por esta transformação. Em 2019 foram concedidos 129 155 novos títulos de residência, mais 38,7 por cento do que no ano anterior e mais do dobro do número registado em 2017. Quase 49 mil desses novos residentes eram cidadãos brasileiros.

É importante perceber o significado administrativo desta informação. Cento e vinte e nove mil novos títulos num ano significam uma média superior a dez mil novas situações documentais por mês, sem contar com as renovações dos títulos dos residentes anteriores, os pedidos de nacionalidade em que o SEF tinha intervenção, os procedimentos de asilo, os reagrupamentos familiares, os vistos, as prorrogações de permanência e todas as restantes competências do Serviço. O número de residentes é um stock. O trabalho administrativo resulta sobretudo dos fluxos. Um cidadão que possui um título válido durante determinado período pode não gerar qualquer intervenção naquele ano. Outro pode precisar de vários contactos.

O verdadeiro volume de trabalho não pode, portanto, ser medido apenas contando residentes. É necessário contar pedidos, decisões, renovações, atendimentos, diligências e verificações. Esta distinção tornar-se-ia especialmente importante no debate público posterior. Era fácil dizer que o SEF tinha 590 mil estrangeiros para administrar. Na realidade, o universo de atos praticados anualmente era muito superior.

A própria área da nacionalidade revela esta multiplicação. Em 2019, o SEF registou 74 116 pedidos relacionados com aquisição da nacionalidade portuguesa, um aumento muito significativo relativamente ao ano anterior. Embora a decisão final sobre a nacionalidade não pertencesse ao Serviço, a sua intervenção em matérias de residência e informação necessária ao procedimento representava mais uma carga que se sobrepunha às restantes. O cidadão estrangeiro não desaparecia da esfera administrativa do SEF quando começava o percurso para adquirir a nacionalidade. Pelo contrário, em determinadas fases podia gerar novas diligências. É aqui que a noção de acumulação ganha novamente importância, mas num sentido diferente daquele que estivera na origem do PRPP.

Nos primeiros anos do século, a administração enfrentara essencialmente uma bolsa histórica de processos resultante de sucessivos mecanismos de regularização. Era possível identificar um universo fechado e mobilizar recursos para o recuperar. No final da década de 2010, o problema era outro. O fluxo não fechava. Todos os dias entravam novos pedidos. Cada novo residente produziria renovações futuras. Cada novo reagrupamento poderia aumentar o agregado documental.

Cada novo mecanismo legal criava novas categorias ou novas possibilidades processuais. A pressão era dinâmica. E a capacidade administrativa continuava necessariamente finita. É neste contexto que deve ser avaliada a alteração legislativa de 2017 já analisada no capítulo dedicado às manifestações de interesse. Não é necessário repetir aqui o mecanismo.

Importa apenas compreender a consequência organizacional. A possibilidade de um cidadão apresentar eletronicamente a sua manifestação permitia que a procura entrasse no sistema muito mais rapidamente do que no antigo modelo presencial. O SAPA podia receber pedidos a qualquer hora e em grande quantidade. Essa capacidade tecnológica era uma vantagem para o cidadão e uma forma de modernização administrativa.

Mas criava uma diferença cada vez maior entre a velocidade de entrada dos processos e a velocidade possível de saída. Em 2018 tinham sido apresentadas através do Portal SAPA mais de 47 mil manifestações de interesse. Cada uma representava uma situação que, em momento posterior, teria de chegar a uma decisão. A plataforma não produzia inspetores. Não criava funcionários administrativos. Não construía postos de atendimento. Não aumentava o número de horas do dia.

Esta talvez seja uma das contradições mais importantes da modernização administrativa do SEF. O Serviço tornara-se dotado de capacidade tecnológica suficiente para receber uma quantidade de procura que a sua estrutura humana não conseguia processar à mesma velocidade. O sucesso tecnológico tornava visível a insuficiência de recursos. Durante décadas, muitas administrações tinham o problema inverso: possuíam pessoas e procedimentos limitados pela ausência de tecnologia. No SEF dos últimos anos começava a verificar-se outra situação. A tecnologia conseguia abrir a porta muito mais rapidamente do que os trabalhadores conseguiam fazer passar todos aqueles que entravam por ela. A solução intuitiva seria aumentar os recursos humanos. Mas também aqui a resposta demorava.

O Relatório de Atividades do SEF referente a 2019 é particularmente claro. No final daquele ano, o Serviço contava com cerca de 1 600 trabalhadores em efetividade de funções. O próprio documento reconhecia expressamente a existência de constrangimentos decorrentes da escassez de recursos humanos e afirmava que os procedimentos concursais lançados, incluindo

recrutamento de assistentes técnicos e especialistas de informática, tinham sido insuficientes para responder às necessidades do Serviço.

Esta afirmação deve ocupar um lugar central em qualquer avaliação séria daquilo que estava a acontecer. Não é uma opinião produzida posteriormente para justificar a instituição depois da sua extinção. É um diagnóstico escrito pelo próprio Serviço em 2019. Antes da pandemia. Antes da morte de Ihor Homeniuk. Antes da decisão de extinguir o SEF. A organização já declarava formalmente que os recursos humanos existentes eram insuficientes para as necessidades. O problema não se limitava à quantidade. Existia igualmente uma questão geracional e de especialização. A média etária dos trabalhadores aproximava-se dos 48 anos. Havia necessidades significativas em áreas técnicas e informáticas.

A formação de um inspetor, de um especialista documental ou de um trabalhador capaz de decidir autonomamente determinados processos não é imediata. Uma vaga aberta hoje não produz amanhã um profissional plenamente integrado na organização. Recrutar depois de a pressão se tornar evidente significa inevitavelmente trabalhar durante algum tempo abaixo da capacidade necessária. E este atraso acumula-se. Se durante um ano entram mais processos do que aqueles que podem ser decididos, o ano seguinte começa já com uma dívida administrativa.

Mesmo que nesse momento sejam contratadas novas pessoas, elas terão de tratar simultaneamente da pendência antiga e do novo fluxo que continua a entrar. É por isso que recuperar atrasos é muito mais difícil do que evitá-los. A matemática da pendência é cruel. Uma administração que acumula dez mil processos num determinado ano não precisa apenas de aumentar a capacidade em dez mil no ano seguinte. Precisa de absorver esses dez mil e, simultaneamente, tratar o aumento que entretanto ocorreu na procura. Se não conseguir, a pendência continua a crescer. O público começa então a observar apenas o resultado final. O cidadão espera mais tempo, encontra

menos marcações, telefona repetidamente e reclama com maior frequência. Os trabalhadores recebem mais pressão. Parte do tempo que poderia ser utilizado para decidir processos passa a ser consumida a responder à pressão provocada pelos processos que ainda não foram decididos. Cria-se um círculo vicioso administrativo. Quanto maior é o atraso, maior é o número de contactos de cidadãos que querem saber por que razão o processo está atrasado.

Quanto mais contactos existem, mais recursos são necessários para os responder. Quanto mais recursos são desviados para responder, menos capacidade existe para eliminar a causa original do contacto. O Centro de Contacto e os mecanismos eletrónicos permitiam absorver parte dessa pressão, mas não podiam anulá-la. Este é um ponto fundamental para avaliar o Serviço com equilíbrio. A dificuldade de conseguir atendimento era real. A demora dos processos era real. A frustração dos cidadãos era real. Mas também era real o crescimento extraordinário do universo que o SEF tinha de administrar e a insuficiência de recursos humanos reconhecida nos próprios documentos institucionais. Nenhuma destas realidades elimina as outras. É precisamente a coexistência delas que explica o período.

A recuperação económica portuguesa também produziu pressões específicas em determinados setores. O turismo crescia rapidamente. A hotelaria e a restauração precisavam de trabalhadores. A agricultura intensiva, sobretudo em algumas regiões do Alentejo e Algarve, utilizava crescentemente mão de obra estrangeira. A construção voltava a ganhar atividade. Empresas de serviços, limpeza, logística e distribuição recrutavam cidadãos provenientes de países cada vez mais distantes.

A imigração laboral deixava novamente de ser um fenómeno marginal da economia. Em alguns territórios e setores tornava-se estrutural. Isso tinha uma consequência importante para o poder político. Qualquer tentativa de reduzir bruscamente a entrada de trabalhadores poderia produzir

dificuldades imediatas às empresas. A política migratória deixava de ser discutida apenas em termos abstratos de abertura ou controlo. Passava a estar diretamente ligada ao funcionamento de setores económicos. Os empregadores precisavam de pessoas. As pessoas precisavam de documentação. A documentação dependia do SEF. A instituição encontrava-se outra vez no centro de uma cadeia cujas decisões fundamentais eram tomadas fora dela.

Ao mesmo tempo, aumentava a preocupação com condições de trabalho e fenómenos de exploração. A chegada de trabalhadores provenientes de países onde os salários eram muito inferiores aos portugueses criava vulnerabilidades evidentes. Uma pessoa que tinha contraído uma dívida para financiar a viagem, não dominava a língua e dependia de um empregador ou intermediário para alojamento e trabalho encontrava-se numa posição muito diferente da de um trabalhador plenamente informado e autónomo. As redes de recrutamento podiam ser legítimas. Podiam também esconder exploração.

Em regiões agrícolas começaram a surgir situações de trabalhadores instalados em alojamentos sobrelotados, dependentes de intermediários e com relações laborais pouco transparentes. O crescimento da imigração aumentava, portanto, simultaneamente o trabalho documental e a necessidade de fiscalização e investigação criminal. Esta duplicidade é frequentemente esquecida. Quando o volume de imigração aumenta, não aumenta apenas o número de autorizações de residência. Aumenta potencialmente o número de situações de tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal, fraude documental, exploração laboral, casamentos de conveniência e outras formas de abuso dos mecanismos legais. O mesmo Serviço que precisava de colocar mais trabalhadores nos balcões precisava igualmente de colocar mais inspetores na fiscalização e investigação.

Os recursos eram disputados por missões diferentes. Se fossem reforçadas as fronteiras, faltariam noutro lugar. Se fossem concentrados meios numa

operação de recuperação documental, outras tarefas poderiam ficar pressionadas. A multidimensionalidade que durante muito tempo constituíra uma das forças do SEF começava a revelar também o seu custo organizacional.

Portugal entrava ainda numa fase de crescente dependência da mobilidade internacional nos aeroportos. O crescimento do turismo aumentava o número de passageiros e pressionava o controlo fronteiriço, sobretudo nos grandes aeroportos. A fronteira aérea tinha os seus próprios picos de procura, associados às horas de chegada de voos e às épocas de maior movimento. Não era possível transferir livremente para o atendimento documental todos os profissionais que trabalhavam nesses postos. A instituição enfrentava, portanto, crescimentos paralelos. Havia mais residentes, mais novos títulos, mais manifestações de interesse, mais passageiros, mais turistas, mais estudantes, mais trabalhadores, mais pedidos de nacionalidade, mais necessidade de fiscalização, mais sistemas europeus e mais cooperação internacional. A questão fundamental deixou de ser saber se o SEF estava a fazer mais. Estava. A questão era saber se estava a crescer tão depressa quanto aquilo que lhe era exigido. Os números sugeriam que não.

Essa conclusão não deve servir para criar uma narrativa defensiva da instituição. Uma administração pública tem obrigação de se adaptar à realidade. Se os seus recursos se tornam insuficientes, os dirigentes têm dever de alertar, propor soluções, reorganizar procedimentos e procurar ganhos de eficiência. O SEF deve ser avaliado também por aquilo que fez ou deixou de fazer nesse domínio. Mas uma instituição não dispõe autonomamente de todos os instrumentos para corrigir um défice estrutural de capacidade. Não define sozinha o mapa de pessoal. Não decide livremente contratar centenas de trabalhadores. Não aprova o orçamento do Estado. Não altera unilateralmente a lei de estrangeiros. Não determina o universo de requerentes. Não controla a evolução económica. Não decide quantas pessoas

poderão submeter um pedido eletronicamente. Existe um limite para aquilo que a gestão interna pode resolver sem decisões políticas a montante. Este limite começava a ser atingido. O aumento da produtividade podia atrasar o momento de rutura. Não podia eliminá-lo.

As respostas procuraram novamente utilizar tecnologia, simplificação, reforço dos canais digitais e operações específicas de atendimento. A lógica era conhecida: retirar dos balcões tudo aquilo que pudesse ser resolvido de outra forma e concentrar a presença física nos atos para os quais fosse indispensável. Mas a própria expansão dos canais podia gerar nova procura. Quando o procedimento se tornava mais acessível, mais pessoas conseguiam exercê-lo. Uma administração eficiente não reduz necessariamente o número de processos. Pode aumentá-lo ao eliminar barreiras que antes impediam cidadãos de chegar ao sistema. Esta circunstância torna particularmente difícil utilizar o número bruto de pendências como único indicador de desempenho.

Uma instituição pode melhorar o acesso e, precisamente por isso, revelar uma procura que anteriormente permanecia escondida. É necessário medir também os processos concluídos, os títulos emitidos, os atendimentos realizados e a evolução do universo total. Em 2019, a concessão de 129 155 novos títulos representava por si só uma produção administrativa muito superior à registada poucos anos antes. Mas o volume de entradas continuava a crescer ainda mais depressa.

O Serviço encontrava-se, assim, perante um problema de escala e não simplesmente perante um problema de produtividade individual. Esta distinção será essencial para compreender aquilo que aconteceria em 2020. No final de 2019, ninguém podia prever a dimensão da crise que se aproximava. O SEF terminava o ano com o maior número de residentes estrangeiros da sua história, fluxos de novos títulos em níveis igualmente inéditos e uma estrutura que reconhecia formalmente a insuficiência dos

recursos humanos disponíveis. Os mecanismos de atendimento estavam pressionados. As manifestações de interesse continuavam a entrar. A recuperação económica mantinha a procura de trabalhadores. Os aeroportos registavam elevados níveis de movimento. A instituição precisava de mais capacidade.

Foi nesse exato momento que apareceu uma variável que nenhum plano de atividades poderia ter antecipado. Uma doença infeciosa surgida a milhares de quilómetros de Portugal espalhou-se pelo mundo e, em poucas semanas, paralisou viagens, fechou repartições, impôs confinamentos, suspendeu atendimentos presenciais e obrigou Estados inteiros a reinventar procedimentos administrativos. Para qualquer serviço público, a pandemia de COVID-19 constituiria um desafio extraordinário. Para o SEF, atingia precisamente o núcleo do seu funcionamento.

A pandemia alterou o funcionamento das fronteiras, do atendimento e da documentação. Em março de 2020 ocorreu também a morte de Ihor Homeniuk, sob custódia do Estado, no aeroporto de Lisboa. Os dois acontecimentos coincidiram no tempo, mas exigem análises distintas: a emergência sanitária impôs decisões administrativas excecionais; a morte do cidadão ucraniano desencadeou um processo de responsabilização criminal e institucional que não pode ser relativizado pelo contexto.

CAPÍTULO XXXII

A pandemia — fronteiras fechadas, atendimento suspenso e uma administração em regime de exceção

O início de 2020 encontrou o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras numa situação paradoxal. Portugal tinha acabado de atingir o maior número de residentes estrangeiros da sua história, a pressão documental crescia, os aeroportos trabalhavam com volumes de passageiros sem precedentes e a instituição reconhecia dificuldades estruturais de recursos humanos. Poucas semanas depois, praticamente tudo aquilo que sustentava esse modelo de funcionamento foi subitamente interrompido. As viagens internacionais caíram, os aeroportos esvaziaram-se, Portugal voltou a controlar a fronteira terrestre com Espanha, os atendimentos presenciais foram encerrados ou drasticamente limitados e centenas de milhares de cidadãos estrangeiros ficaram impossibilitados de concluir procedimentos administrativos que dependiam de deslocação aos serviços.

A pandemia de COVID-19 não constituiu simplesmente mais uma crise a que o SEF teve de responder. Atingiu simultaneamente quase todas as suas áreas fundamentais. Atingiu as fronteiras, a mobilidade internacional, o atendimento, a documentação, a permanência de cidadãos estrangeiros, o asilo, a cooperação internacional e a fiscalização. E, inevitavelmente, a própria organização interna do Serviço. O primeiro impacto foi nas fronteiras.

O espaço Schengen fora construído precisamente sobre a eliminação dos controlos sistemáticos nas fronteiras internas. Desde a plena aplicação da Convenção de Schengen a Portugal, atravessar a fronteira terrestre entre

Portugal e Espanha deixara de significar passar por um controlo de pessoas. Existiam mecanismos legais que permitiam a reposição temporária desses controlos em circunstâncias excecionais, mas eram utilizados de forma limitada, normalmente associados a acontecimentos específicos de segurança. Em março de 2020, a situação mudou completamente. O avanço da pandemia em Espanha e Portugal levou os dois governos a limitar fortemente as deslocações entre os países.

Às 23 horas de 16 de março, Portugal repôs temporariamente o controlo documental de pessoas na fronteira terrestre, restringindo a passagem aos Pontos de Passagem Autorizados estabelecidos para o efeito. O SEF assumiu o controlo de pessoas nesses locais, em colaboração com a Guarda Nacional Republicana. Para muitos inspetores, a situação tinha uma dimensão quase histórica. Voltava a existir controlo de pessoas em Vilar Formoso. Voltava a existir controlo em Valença. Voltava a existir controlo em Chaves, Quintanilha, Caia, Castro Marim e outros pontos da fronteira terrestre.

Uma fronteira que durante décadas deixara de ser operacionalmente tratada como fronteira interna controlada transformava-se novamente numa linha onde era necessário decidir quem podia passar. Mas o fundamento não era migratório. Era sanitário. Esta diferença obrigava a uma adaptação imediata dos critérios de atuação. O cidadão espanhol que pretendesse entrar em Portugal para fazer turismo não estava a ser recusado porque fosse estrangeiro, porque representasse qualquer risco migratório ou porque não reunisse os requisitos normais de entrada no espaço Schengen. Estava a ser impedido de realizar uma deslocação temporariamente proibida por razões de saúde pública. O controlo fronteiriço passava, durante algumas semanas, a executar uma política sanitária.

A primeira jornada mostrou imediatamente a dimensão da operação. Nas primeiras vinte e quatro horas foram controlados 5 788 cidadãos nos nove pontos autorizados, tendo 58 sido impedidos de entrar em território

nacional. Dez dias depois, já tinham sido controladas 87 823 pessoas. Quando a reposição temporária do controlo terminou, em 30 de junho de 2020, o SEF tinha controlado, em colaboração com a GNR, 882 958 pessoas, impedido a circulação de 6 790 e efetuado 36 detenções.

Vilar Formoso, uma das portas históricas de entrada em Portugal, registou nesse período 111 363 pessoas controladas. O número tem um significado que ultrapassa a estatística. Durante décadas, toda a lógica de Schengen tinha sido construída no sentido de retirar recursos humanos das fronteiras internas e concentrá-los nas externas. Subitamente, era necessário fazer o movimento inverso. Colocar trabalhadores na fronteira terrestre significava encontrá-los noutro lugar. A pandemia alterava, portanto, não apenas o volume de trabalho, mas a sua distribuição. Enquanto a fronteira terrestre exigia reforço, os aeroportos assistiam ao colapso quase total do tráfego. Em 2019, o SEF tinha controlado mais de 20,7 milhões de pessoas nas fronteiras nacionais, das quais cerca de 18,5 milhões nas fronteiras aéreas. Em 2020, o número global caiu para pouco mais de cinco milhões, uma redução de 75,7 por cento. Nos aeroportos foram controlados 4 521 314 passageiros, menos 75,6 por cento do que no ano anterior. Durante as semanas de confinamento mais intenso, os números chegaram quase ao zero.

A dimensão da paragem pode ser percebida através de uma comparação particularmente expressiva. Em 12 de abril de 2020, o SEF controlou nas fronteiras aéreas e marítimas apenas dois cidadãos. No mesmo dia de 2019 tinham sido controlados 49 505. Durante parte de abril, a redução média do movimento ultrapassou 98 por cento relativamente ao ano anterior. Poucas imagens poderiam representar melhor aquilo que aconteceu à mobilidade internacional. Os aeroportos que meses antes enfrentavam filas e sucessivos recordes de passageiros ficaram praticamente vazios. A fronteira, contudo, não desapareceu. Mudou de função. Aos critérios tradicionais de controlo de identidade, validade documental, vistos, indicações e condições de entrada

juntaram-se restrições de origem sanitária, listas de países, exceções relativas a nacionais e residentes, regras de trânsito e, posteriormente, exigências relacionadas com testes à COVID-19. Cada alteração das regras precisava de ser conhecida e aplicada pelos trabalhadores colocados nos postos. E as regras mudavam constantemente.

Esse talvez tenha sido um dos maiores desafios administrativos da pandemia. As normas que regulavam as viagens internacionais eram alteradas a uma velocidade muito superior àquela a que a administração estava habituada. A evolução epidemiológica de diferentes países podia justificar novas restrições em poucos dias. Companhias aéreas, passageiros, postos de fronteira, autoridades sanitárias e forças de segurança tinham de trabalhar sobre informação atualizada quase em tempo real. Um erro de interpretação podia impedir indevidamente uma viagem. Ou permitir uma entrada que as normas pretendiam restringir. O controlo fronteiriço tornou-se, portanto, também um exercício permanente de atualização normativa. A situação nos portos foi igualmente transformada.

O movimento de navios comerciais manteve-se por razões económicas evidentes, mas os cruzeiros praticamente desapareceram e foram impostas fortes restrições ao desembarque de passageiros e tripulantes. Em 2020, o número de pessoas controladas nas fronteiras marítimas caiu 76,4 por cento, totalizando 528 453, contra mais de dois milhões no ano anterior. A pandemia demonstrava novamente a diversidade das funções do SEF.

Enquanto uma parte da instituição era mobilizada para a fronteira terrestre e outra continuava a assegurar os postos de fronteira aérea e marítima, a área documental enfrentava um problema completamente diferente. Como manter a legalidade da permanência de centenas de milhares de estrangeiros quando os balcões tinham de fechar? A questão tornou-se urgente quase imediatamente. As Lojas do Cidadão onde o SEF assegurava atendimento encerraram os respetivos postos a partir de 20 de

março. Uma semana depois, em 27 de março, foram encerrados os restantes postos de atendimento presencial regular, mantendo-se apenas situações consideradas urgentes e previamente marcadas. Era uma medida sanitariamente compreensível. Administrativamente, criava um problema gigantesco.

Uma autorização de residência continuava a ter uma data de validade. Um pedido continuava pendente. Um trabalhador estrangeiro continuava a precisar de demonstrar que se encontrava legalmente em Portugal. Uma pessoa precisava de aceder ao Serviço Nacional de Saúde. Outra precisava de celebrar um contrato de trabalho. Outra precisava de arrendar uma casa ou abrir uma conta bancária. O vírus podia suspender o atendimento. Não suspendia a vida.

Foi neste contexto que o Governo adotou uma das medidas mais extraordinárias da história administrativa da imigração portuguesa. O Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, determinou que os cidadãos estrangeiros que tivessem formulado pedidos ao abrigo da Lei de Estrangeiros ou da legislação de asilo e possuíssem processos pendentes no SEF à data de 18 de março fossem considerados em situação de permanência regular em território nacional para os efeitos previstos no diploma. Os comprovativos dos pedidos ou agendamentos passaram a ser aceites perante os serviços públicos, permitindo acesso ao Serviço Nacional de Saúde, prestações sociais, contratos de trabalho, arrendamento, serviços públicos essenciais e outras situações da vida quotidiana.

A medida foi frequentemente apresentada como uma "regularização" extraordinária de imigrantes. A expressão exige cuidado. Não se tratava de conceder automaticamente uma autorização de residência definitiva a todos os cidadãos abrangidos. Não desaparecia a necessidade de o processo ser posteriormente apreciado. Não se consideravam automaticamente preenchidos os requisitos substantivos da Lei de Estrangeiros.

O que o Governo fez foi reconhecer temporariamente efeitos de permanência regular aos cidadãos que já tinham colocado um pedido perante o SEF e que, devido à pandemia e à suspensão dos atendimentos, não podiam ver o procedimento concluído nos prazos normais. A diferença jurídica é importante. Era uma proteção administrativa temporária. Não uma amnistia migratória. O seu alcance social, porém, foi enorme. A própria documentação governamental indicaria que cerca de 246 mil cidadãos estrangeiros beneficiaram inicialmente desta solução relativamente a processos pendentes até 18 de março. O número demonstra a dimensão da pendência que já existia quando a pandemia começou. É um dado particularmente importante para a história do SEF.

Duzentas e quarenta e seis mil situações potencialmente abrangidas por uma medida desta natureza não surgiram nas semanas de confinamento. Já estavam no sistema. A pandemia não criou a pressão administrativa acumulada nos anos anteriores. Tornou impossível tratá-la através dos métodos habituais. E obrigou o Estado a encontrar uma solução excecional para garantir que a paralisação física da administração não produzisse uma paralisação dos direitos.

O SEF desenvolveu então mecanismos tecnológicos destinados a transformar aquela decisão política num instrumento utilizável pelos cidadãos. A partir do início de abril, as plataformas eletrónicas passaram a permitir a emissão e descarregamento de certificados comprovativos da existência de processos pendentes. Esses documentos podiam ser apresentados perante outras entidades como prova da situação abrangida pelo despacho governamental. Esta solução aparentemente simples tinha uma importância extraordinária. Sem ela, o reconhecimento jurídico estabelecido pelo Governo poderia permanecer praticamente inutilizável. Um banco, hospital, empregador ou senhorio precisava de algum documento que demonstrasse que aquela pessoa se encontrava abrangida pelo regime.

A plataforma convertia um processo pendente numa prova eletrónica. A tecnologia voltava a servir de ponte entre a norma e a vida quotidiana. E fazia-o numa escala que dificilmente teria sido imaginada quando o sistema fora concebido. A pandemia acelerou, assim, transformações que já estavam em preparação. Uma das mais importantes foi a renovação automática das autorizações de residência.

Em julho de 2020, o SEF disponibilizou no MYSEF um serviço-piloto destinado a permitir a renovação automática de determinadas autorizações de residência, sem necessidade do procedimento presencial tradicional. O sistema verificava a informação existente, permitia o pagamento das taxas e encaminhava a emissão do título sem obrigar o cidadão a comparecer fisicamente num balcão quando não existisse necessidade de recolher novos elementos. Esta alteração merece particular atenção. Durante anos, as renovações tinham constituído uma das principais fontes de pressão sobre o atendimento. O cidadão que já era conhecido do Serviço, já tinha dados registados, já possuía um título anterior e se encontrava numa situação sem alterações relevantes podia continuar obrigado a ocupar uma vaga presencial. A pandemia tornou essa lógica difícil de sustentar. Se a administração tinha informação suficiente para verificar automaticamente os pressupostos necessários, qual era a utilidade de obrigar a pessoa a apresentar-se?

Uma solução que em condições normais poderia demorar anos a generalizar tornou-se urgente em poucas semanas. A necessidade sanitária funcionou como acelerador da simplificação administrativa. Isto não significa que toda a renovação pudesse ou devesse ser automática. Existiam situações que exigiam atualização de elementos, biometria, verificação de circunstâncias novas ou intervenção de um trabalhador. Mas o princípio tinha mudado. A presença física deixou de ser a regra inevitável. Passou a ser uma necessidade que deveria justificar-se. A crise demonstrou também o

valor dos investimentos tecnológicos acumulados ao longo dos anos anteriores. Uma instituição sem bases de dados integradas, portais, mecanismos de autenticação ou possibilidade de produzir documentos eletrónicos teria enfrentado uma situação incomparavelmente mais grave.

Grande parte do trabalho desenvolvido desde meados da década de 2000 ganhou, em 2020, uma utilidade que os seus responsáveis dificilmente poderiam ter previsto. A transformação digital tinha começado por razões de eficiência. Durante a pandemia tornou-se uma condição de continuidade do serviço público.

Até os controlos de fronteira procuraram reduzir o contacto físico. O SEF utilizou a aplicação SEFmobile como instrumento para realizar verificações de forma mais eficiente e com menor contacto entre inspetor e passageiro. As portas automáticas de controlo fronteiriço, cuja expansão já vinha dos anos anteriores, adquiriam igualmente nova relevância num contexto em que qualquer mecanismo capaz de reduzir contactos humanos tinha valor sanitário adicional. Mas seria errado transformar esta história numa narrativa exclusivamente tecnológica. O trabalho continuava a depender de pessoas. E essas pessoas estavam sujeitas aos mesmos riscos da restante população. Inspetores colocados em aeroportos, fronteiras terrestres ou centros de instalação temporária não podiam trabalhar permanentemente a partir de casa.

O controlo de uma fronteira é, por natureza, uma atividade física. A fiscalização também. Determinadas entrevistas e operações continuavam a exigir presença. A gestão do risco sanitário dos trabalhadores tornou-se, portanto, parte da própria gestão operacional. Era necessário distribuir equipamentos de proteção, reorganizar escalas, criar circuitos, reduzir contactos, identificar situações de isolamento e assegurar substituições sempre que existissem casos de infeção ou quarentena.

Uma unidade com dezenas de trabalhadores podia perder subitamente uma parte significativa da sua força operacional. A pandemia introduzia desta forma um conceito novo de vulnerabilidade institucional. Não bastava possuir determinado número de trabalhadores. Era necessário admitir que uma parte deles poderia, de um dia para o outro, ficar indisponível. A própria lógica de continuidade de negócio passou a integrar decisões quotidianas. A pressão administrativa também não desapareceu com o confinamento. A sua forma mudou. Os balcões estavam encerrados, mas as pessoas continuavam a contactar o Serviço. O Centro de Contacto, os portais e o correio eletrónico adquiriram ainda maior importância. Os cidadãos queriam saber se os documentos continuavam válidos, se podiam viajar, quando seriam retomados os atendimentos, se os processos permaneciam ativos, como comprovar a situação legal perante um empregador e que regras se aplicavam a quem estivesse fora de Portugal. Cada alteração legislativa gerava novas perguntas. A informação tornava-se novamente uma das funções centrais da organização.

No segundo semestre de 2020, à medida que o atendimento começou parcialmente a recuperar, surgiu um problema inevitável: tudo aquilo que não tinha sido tratado durante a suspensão juntava-se ao fluxo normal. A pandemia não congelara o calendário da imigração. Novos pedidos continuavam a surgir. Títulos continuavam a aproximar-se do fim da validade. As necessidades económicas e familiares continuavam. A reabertura significava, portanto, enfrentar simultaneamente aquilo que estava atrasado e aquilo que entretanto chegava. Foi esta circunstância que levou o Governo a prolongar as medidas excecionais. Em novembro de 2020, o Despacho n.º 10944/2020 alargou a proteção aos processos pendentes no SEF à data de 15 de outubro.

Os cidadãos abrangidos continuavam a poder utilizar os comprovativos da manifestação de interesse, do pedido, do agendamento ou de outros

procedimentos como documentação válida perante serviços públicos e privados para os efeitos previstos no despacho. A solução inicialmente apresentada como resposta extraordinária às primeiras semanas do estado de emergência transformava-se numa resposta de duração muito superior. Este prolongamento revelava algo importante. O problema já não era apenas saber quando reabririam os balcões.

Era saber quanto tempo seria necessário para recuperar a capacidade normal de processamento. A pandemia criara uma espécie de moratória administrativa. O Estado reconhecia provisoriamente direitos porque não conseguia concluir atempadamente todos os processos. Era uma solução necessária. Mas continha uma consequência futura. Todos aqueles processos continuavam a existir. Mais cedo ou mais tarde teriam de ser decididos. A proteção temporária evitava que o cidadão sofresse imediatamente as consequências da demora. Não eliminava a pendência. Empurrava-a para a frente. Esta distinção ajuda a compreender por que razão os anos seguintes seriam tão difíceis. A resposta de 2020 protegeu centenas de milhares de pessoas e impediu que uma crise sanitária se transformasse numa crise jurídica e social ainda maior.

Mas criou também uma massa de procedimentos cujo tratamento continuaria a pressionar o Serviço depois da fase mais aguda da pandemia. É aqui que o contraste estatístico de 2020 se torna particularmente revelador. Enquanto a mobilidade internacional colapsava, a população estrangeira residente em Portugal continuava a aumentar.

No final do ano existiam 662 095 cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, mais 12,2 por cento do que em 2019 e o valor mais elevado registado pelo SEF desde 1976. Entre 2015 e 2020, o aumento acumulado fora de 273 364 pessoas. O paradoxo é apenas aparente. O número de residentes não depende exclusivamente das pessoas que entram durante determinado ano. Resulta também dos processos concluídos, das situações

que já estavam em Portugal, das renovações, regularizações e efeitos acumulados dos anos anteriores. O confinamento reduziu drasticamente as viagens. Não apagou a transformação migratória que já estava em curso. Portugal continuava a tornar-se um país com uma proporção crescente de população estrangeira. E o Serviço responsável por essa população entrava na segunda metade de 2020 com menos atendimento presencial, novas regras temporárias, enormes pendências e uma necessidade crescente de soluções digitais. A crise também revelou algo mais profundo sobre a própria Lei de Estrangeiros.

Durante anos, a arquitetura jurídica portuguesa baseara-se fortemente na ideia de que determinadas situações tinham de ser provadas através da presença física do cidadão e da entrega sucessiva de documentos. Quando essa presença se tornou sanitariamente perigosa, o Estado descobriu que muitos desses atos podiam ser realizados de outra maneira. Esta descoberta deveria ter produzido uma reflexão estrutural. Que atendimentos eram verdadeiramente indispensáveis? Que documentos poderia a administração obter diretamente junto de outras entidades? Que renovações poderiam ser automáticas? Que verificações exigiam intervenção humana? Que tarefas poderiam desaparecer? A pandemia funcionou como um teste forçado de simplificação. Algumas respostas foram emergenciais.

Outras mostraram caminhos que deveriam sobreviver à emergência. Esta distinção será importante quando posteriormente se avaliar a reforma da administração migratória portuguesa. A modernização não começou com a criação da AIMA nem com a extinção do SEF. Muitas das ferramentas que posteriormente seriam apresentadas como necessárias já tinham antecedentes claros no próprio Serviço. O problema estava menos na inexistência de capacidade tecnológica do que na dificuldade de transformar essa capacidade em escala suficiente para acompanhar o crescimento da procura.

O ano de 2020 tornou visíveis os limites e as possibilidades da digitalização. Quando a presença física se tornou impossível, o Serviço conseguiu criar certificados eletrónicos, renovações automáticas e novos mecanismos de contacto. O que não conseguiu fazer foi eliminar centenas de milhares de procedimentos acumulados por simples transformação tecnológica. Porque uma decisão administrativa não é apenas um clique. Alguns processos são simples. Outros exigem análise. Outros contêm documentação contraditória. Outros necessitam de consulta de sistemas. Outros levantam problemas de segurança. Outros envolvem relações familiares complexas. Outros podem revelar fraude. A simplificação deve eliminar aquilo que é inútil. Não pode eliminar aquilo que é necessário para decidir legalmente.

Em março de 2020, enquanto Portugal procurava responder à pandemia, ocorreu um acontecimento que não pode ser explicado por pressões administrativas. Ihor Homeniuk, cidadão ucraniano a quem fora recusada a entrada, estava sob custódia do Estado no Aeroporto Humberto Delgado. Três inspetores do SEF agrediram-no; a violência e as circunstâncias em que foi mantido causaram-lhe a morte, conforme a matéria criminalmente provada. A organização e a supervisão daquele espaço também seriam escrutinadas.

As medidas excecionais adotadas durante a pandemia não explicam nem desculpam as agressões de que Ihor Homeniuk foi vítima. A sua morte e as responsabilidades judicialmente apuradas são tratadas em capítulo próprio.

CAPÍTULO XXXIII

Ihor Homeniuk — a morte que o Estado não podia permitir

Ihor Homeniuk morreu em 12 de março de 2020 nas instalações do aeroporto de Lisboa, após ter sido recusada a sua entrada em Portugal. Os tribunais deram como provadas agressões praticadas por três inspetores do SEF e a relação causal entre essas agressões e a morte. O episódio exige uma descrição factual e rigorosa, sem atenuar a gravidade dos atos nem imputá-los indiscriminadamente aos restantes profissionais.

Os tribunais apuraram a responsabilidade criminal dos autores das agressões e condenaram-nos a penas efetivas de prisão. Nada na história anterior do SEF, nenhuma pressão migratória, nenhuma dificuldade operacional, nenhuma insuficiência de pessoal e nenhum comportamento do próprio cidadão pode diminuir a gravidade deste facto. É precisamente por se tratar de uma história do Serviço que ele deve ser contado integralmente. O relato deve ser rigoroso e a imputação de responsabilidades, individualizada.

A condenação dos três inspetores não permite presumir a prática de condutas idênticas pelos restantes trabalhadores. As duas exigências são inseparáveis. Negar a responsabilidade daqueles que a tiveram seria falsear a história. Imputá-la indistintamente a toda uma instituição seria igualmente falseá-la. A recolha de memória profissional realizada para esta edição mostra que esta distinção também existe dentro da recordação de antigos elementos do Serviço. Um dos depoimentos, globalmente elogioso sobre a instituição em que trabalhou, não hesita em reconhecer negligência grave na atuação dos agentes envolvidos no episódio que conduziu à morte de Ihor Homeniuk. O interesse do testemunho não está em substituir o julgamento — que pertence aos tribunais —, mas em demonstrar que preservar a memória

do SEF não exige negar a responsabilidade individual quando ela foi judicialmente estabelecida.

Ihor Homeniuk chegou ao Aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa, na manhã de 10 de março de 2020. Segundo a documentação da Inspeção-Geral da Administração Interna, a chegada ocorreu às 10h25. Foi-lhe recusada a entrada em território nacional e, ao final desse dia, deveria ser encaminhado para o Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária, o EECIT, existente na zona internacional do aeroporto. Durante esse percurso sofreu uma crise convulsiva e foi transportado para o Hospital de Santa Maria, onde permaneceu em observação até ao dia seguinte. Recebeu alta hospitalar em 11 de março, com prescrição de medicamentos, e regressou às instalações aeroportuárias. Já esta primeira fase revelaria posteriormente problemas graves.

Um dos medicamentos prescritos não foi obtido porque se encontrava esgotado na farmácia do aeroporto e se esperava que o cidadão embarcasse nesse mesmo dia. Ihor recusou o embarque. A informação relativa ao medicamento não produziu uma resposta subsequente eficaz e a medicação não lhe foi disponibilizada. A investigação disciplinar da IGAI viria a apontar esta falha, juntamente com deficiências de comunicação e de acompanhamento da situação do cidadão.

Durante a noite de 11 para 12 de março, Ihor apresentou períodos de agitação. Existia uma barreira linguística significativa: comunicava essencialmente em ucraniano e russo. Houve intervenções de vigilantes privados e de elementos do SEF. A situação foi sendo sucessivamente transmitida entre trabalhadores, sem que daí resultasse uma resposta capaz de garantir simultaneamente segurança, acompanhamento clínico, comunicação efetiva e respeito pela dignidade da pessoa que se encontrava detida. Na manhã de 12 de março entraram em cena três inspetores do SEF: Bruno Sousa, Duarte Laja e Luís Silva. O que aconteceu a partir daí foi

posteriormente submetido a julgamento. E é a decisão judicial, não a especulação, que deve constituir a base factual desta narrativa.

Segundo a matéria de facto fixada judicialmente, os três inspetores agrediram Ihor Homeniuk. Os tribunais deram como provado que as agressões provocaram lesões graves, incluindo fraturas de costelas, e que o cidadão permaneceu manietado durante um período prolongado, numa situação que comprometeu progressivamente a sua capacidade respiratória. Em maio de 2021, o Tribunal Central Criminal de Lisboa estabeleceu uma relação causal entre a conduta dos três inspetores e a morte.

A qualificação jurídica final dos factos merece precisão. Os três inspetores chegaram a julgamento acusados de homicídio qualificado. O tribunal não os condenou por esse crime. Considerou provada a prática de ofensa à integridade física grave qualificada, agravada pelo resultado morte. Em primeira instância, Duarte Laja e Luís Silva foram condenados a nove anos de prisão e Bruno Sousa a sete anos. A distinção não reduz a gravidade do que foi provado. Significa que o tribunal não concluiu que os arguidos tivessem atuado com o dolo exigido para uma condenação por homicídio, mas considerou que praticaram voluntariamente agressões graves e que dessas agressões resultou a morte de Ihor Homeniuk. O Ministério Público e outras partes recorreram. Em 7 de dezembro de 2021, o Tribunal da Relação de Lisboa manteve as penas de nove anos aplicadas a Duarte Laja e Luís Silva e aumentou para nove anos a pena de Bruno Sousa. Os três passaram, assim, a ter a mesma pena. O processo chegou depois ao Supremo Tribunal de Justiça.

Em 29 de julho de 2022, o Supremo Tribunal de Justiça negou provimento aos recursos dos três inspetores e manteve as penas de nove anos de prisão. Não acolheu a pretensão de requalificação dos factos como homicídio. Este é o resultado noticiado pela Lusa a partir da decisão então divulgada; a presente edição não o confunde com uma leitura integral dos fundamentos do acórdão. O que está judicialmente estabelecido é a responsabilidade

criminal dos três agentes pelas agressões graves que causaram a morte de Ihor Homeniuk.

Um despacho disciplinar público de 26 de outubro de 2023, relativo ao procedimento PND-19/2020, regista, quanto a um dos condenados, o trânsito em julgado da condenação criminal em 27 de julho de 2023. Esse documento não substitui a leitura dos acórdãos relativos aos restantes arguidos nem autoriza conclusões sobre responsabilidade penal coletiva. O caso, porém, não se esgota nas agressões: a investigação disciplinar examinou também o que se passou nas horas seguintes, incluindo falhas de vigilância, assistência, comunicação e controlo das instalações.

A IGAI concluiu que não lhe tinha sido assegurada comunicação eficaz, que a medicação prescrita não fora integralmente disponibilizada e que não tinham sido garantidas adequadamente necessidades básicas. Considerou ainda que a inexistência de controlo efetivo do EECIT tinha favorecido comportamentos inadmissíveis e uma difusão de responsabilidades entre os vários intervenientes. A investigação disciplinar colocou também questões de funcionamento, vigilância e supervisão das instalações. Uma pergunta impunha-se. Como era possível que aquilo acontecesse dentro de uma instalação sob responsabilidade de um serviço do Estado? E outra surgia imediatamente depois. O que fizeram as diferentes pessoas que tiveram contacto com Ihor ou conhecimento da sua situação? A investigação disciplinar procurou responder a estas questões num plano diferente do processo criminal.

Particular atenção incidiu sobre a atuação de António Sérgio Henriques, então Diretor de Fronteiras de Lisboa e responsável hierárquico pela estrutura que abrangia o EECIT. No relatório disciplinar de 2021, a IGAI considerou provadas graves omissões no controlo do espaço e na reação às informações disponíveis e considerou ainda que uma intervenção posterior na elaboração do expediente relacionado com a morte tinha por finalidade

omitir elementos relevantes. Foi nesse quadro, e apenas relativamente aos factos e ao trabalhador ali apreciados, que a Inspeção utilizou a expressão particularmente severa “blindagem corporativa”. A expressão deve ser usada com precisão. Não pode ser projetada sobre todo o SEF. Foi utilizada pela IGAI no âmbito de factos concretos que atribuiu ao responsável investigado. Generalizá-la a milhares de trabalhadores seria metodologicamente ilegítimo. Ignorá-la também seria.

Segundo as conclusões desse relatório disciplinar, o Diretor de Fronteiras não garantira um tratamento digno e humano ao cidadão, não assegurara suficientemente o controlo do EECIT e participara, depois da morte, na produção de expediente que a IGAI entendeu omitir elementos essenciais sobre o sucedido. Face à gravidade dos factos que considerou provados, a Inspeção propôs a aplicação da sanção disciplinar de demissão. Estas são conclusões do relatório da IGAI, aqui reproduzidas como tal, e não afirmações baseadas em conhecimento funcional do autor. A dimensão criminal dessa atuação seguiria, entretanto, o seu próprio percurso. Em janeiro de 2025, António Sérgio Henriques foi condenado em primeira instância a dois anos e seis meses de prisão, com execução suspensa, por denegação de justiça e prevaricação, por factos relativos à atuação posterior à morte.

Em maio de 2026, a Relação de Lisboa alterou a qualificação jurídica para abuso de poder e reduziu a pena de António Sérgio Henriques para um ano e dez meses de prisão, suspensa na execução. A decisão, noticiada pela Lusa em 25 de maio, não foi unânime: uma magistrada defendeu a absolvição. Sem certidão processual atualizada, não se afirma aqui o trânsito em julgado deste acórdão.

O tratamento inicial do episódio dentro do SEF também foi questionado. Foram analisadas imagens de videovigilância, sem que o primeiro exame tivesse identificado indícios das agressões entretanto apuradas. A insuficiência dessa leitura viria a ser discutida publicamente; em dezembro

de 2020, o Ministro da Administração Interna criticou a forma como os factos tinham sido examinados. A inexistência de registo direto da violência não equivale a prova da sua inexistência.

O então responsável pelo Gabinete de Inspeção viria a apresentar a demissão das funções. O problema residia na insuficiência dessa verificação. As câmaras de videovigilância não registaram necessariamente todos os atos praticados dentro da sala onde ocorreram as agressões. A ausência de imagens diretas da violência não podia, por si só, demonstrar que nada tinha acontecido. Havia uma pessoa morta. Havia sinais físicos que exigiam investigação.

Os depoimentos profissionais recolhidos para esta obra mostram que as condições de permanência de cidadãos estrangeiros sujeitos a medidas administrativas eram, há muito, tema de preocupação quotidiana. Uma dessas memórias, utilizada apenas de forma anónima, descreve a pressão sentida em espaços de espera ou instalação e os riscos de conflito que podem surgir quando recursos, instalações e pessoal não acompanham as necessidades. São perceções retrospetivas, não uma perícia sobre os acontecimentos de março de 2020. A distinção é essencial: compreender fragilidades organizacionais não substitui a responsabilidade individual apurada em tribunal, nem permite reconstituir factos de um processo concreto a partir de lembranças genéricas.

Havia documentos, testemunhos, movimentos de trabalhadores, registos horários e um conjunto de circunstâncias cuja apreciação não poderia ser substituída pela simples afirmação de que determinada câmara não mostrava uma agressão. O caso mostrou brutalmente a diferença entre verificar um fragmento de informação e investigar verdadeiramente um acontecimento. Também ao nível da direção máxima do Serviço surgiram consequências. A então Diretora Nacional do SEF, Cristina Gatões, foi informada do óbito no próprio dia 12 de março. Segundo elementos posteriormente recolhidos pela

IGAI e divulgados publicamente, recebeu nessa noite informação que apontava inicialmente para uma paragem cardiorrespiratória após uma alegada crise convulsiva.

A IGAI só seria formalmente comunicada do óbito alguns dias depois, circunstância que também seria objeto de escrutínio. Esta matéria exige uma distinção que deve ser mantida ao longo de toda a obra. Ter responsabilidade política ou hierárquica sobre uma organização onde ocorre um crime não significa automaticamente ter responsabilidade criminal pelo crime. Da mesma forma, não ter responsabilidade criminal não elimina necessariamente todas as questões de direção, supervisão, controlo ou responsabilidade administrativa. Confundir estes planos obscurece as responsabilidades efetivamente apuradas.

Cristina Gatões acabaria por cessar funções como Diretora Nacional em 9 de dezembro de 2020, quase nove meses depois da morte. No mesmo dia, o Ministério da Administração Interna anunciou o início imediato de trabalhos destinados a redefinir as funções policiais relativas às fronteiras e ao combate às redes de tráfico de seres humanos e a concretizar uma separação entre as funções policiais e as funções administrativas do SEF. Dias depois seria designado para dirigir o Serviço o tenente-general Luís Botelho Miguel, com a missão expressamente associada à condução do processo de reestruturação e à separação orgânica das áreas policial e administrativa. A proximidade cronológica entre o caso Homeniuk e o anúncio da reestruturação tornou quase inevitável a conclusão pública de que o SEF seria extinto por causa daquela morte. A verdade histórica é mais complexa. O caso foi um poderoso acelerador político.

Mas a ideia de separar as funções policiais das funções administrativas já constava do Programa do XXII Governo Constitucional, aprovado em 2019, antes da morte de Ihor Homeniuk. O programa previa expressamente uma separação orgânica entre ambas as funções e defendia uma relação mais

humanista e menos burocrática da Administração Pública com os imigrantes. Isto é decisivo. Não é historicamente correto dizer que a morte de Ihor inventou o projeto de separação de funções. Também não é historicamente correto fingir que a morte não alterou profundamente a velocidade, o ambiente político e a legitimidade com que esse projeto passou a ser apresentado. Uma intenção constante de um programa de Governo transformou-se, depois de março de 2020 e sobretudo no final desse ano, numa prioridade política urgente. A diferença é enorme. Antes da morte de Ihor, discutia-se uma reforma do modelo. Depois da morte de Ihor, discutia-se também a legitimidade institucional do próprio Serviço. A questão deixara de ser apenas organizativa. Tornara-se moral.

A narrativa política passou frequentemente a associar a separação entre polícia e administração à necessidade de humanizar o tratamento dos cidadãos estrangeiros. A ideia continha uma crítica implícita ao modelo existente: reunir na mesma instituição funções policiais de autoridade e funções administrativas de documentação seria potencialmente inadequado para uma política migratória que pretendia apresentar-se como mais próxima e integradora. Mas esta tese merece uma análise muito mais profunda do que aquela que a comoção causada pela morte permitia fazer. A existência anterior de um modelo integrado, por si só, não permite concluir que esse modelo causou o crime ou que o teria impedido.

Mediadores socioculturais, Centro de Contacto, SEF em Movimento, SEF vai à Escola e outras experiências analisadas nos capítulos anteriores tinham sido criadas dentro da mesma instituição policial que agora era apresentada como estruturalmente incompatível com uma abordagem humanizada. O facto de três inspetores terem cometido um crime brutal não demonstrava, por si só, que a acumulação das competências policiais e administrativas fosse a causa desse crime.

Do mesmo modo, a existência de boas práticas de proximidade não demonstrava que o modelo institucional fosse necessariamente o melhor possível. São perguntas diferentes. E o pior momento para decidir sobre a arquitetura de uma instituição é precisamente aquele em que a indignação pública torna mais difícil separar causalidade, responsabilidade e oportunidade política. Isto não significa que o Governo não devesse reformar o SEF. Significa apenas que a reforma deve ser avaliada pelos seus fundamentos próprios. Que problema pretendia resolver? A existência simultânea de funções policiais e administrativas tinha produzido concretamente quais disfunções? Que vantagens seriam obtidas pela separação? Que riscos surgiriam com a fragmentação? Como seriam repartidas informação, investigação, fronteiras, documentação e asilo? O que aconteceria aos recursos humanos?

Quem ficaria responsável pela coordenação? O caso Homeniuk tornou politicamente urgente responder a estas questões. Não respondeu por si mesmo a nenhuma delas. Antes dessa discussão institucional, porém, o Estado português tinha uma obrigação elementar perante a família do homem que morrera à sua guarda. Reconhecer a responsabilidade pelo dano causado. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2020, de 14 de dezembro, o Estado assumiu formalmente, em nome do Estado, a responsabilidade pelo pagamento de uma indemnização à viúva e aos dois filhos menores de Ihor Homeniuk. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2020 justificou expressamente essa decisão pelo facto de a morte ter ocorrido quando o cidadão se encontrava sob guarda do Estado e em instalações públicas.

A fixação do montante foi entregue à Provedora de Justiça. A família aceitou a proposta. Em 21 de janeiro de 2021, o Governo comunicou que o SEF efetuara o pagamento de 712 950 euros, suportado pelo orçamento do SEF, sem prejuízo do exercício posterior do direito de regresso contra os

responsáveis individuais nos termos da responsabilidade judicialmente apurada. O dinheiro não podia reparar a morte.

Mas o Estado tinha o dever de assumir juridicamente que uma pessoa que se encontrava à sua guarda fora morta por agentes públicos. Essa responsabilidade não podia ser empurrada exclusivamente para os indivíduos condenados. Os agentes eram pessoas concretas. Mas atuavam dentro de uma estrutura pública, em instalações públicas, exercendo poderes públicos. É essa circunstância que torna o caso tão grave para qualquer Estado democrático. O poder de deter alguém é uma das manifestações mais intensas da autoridade pública. Quando o Estado retira a uma pessoa a liberdade de sair de um local, assume simultaneamente um dever reforçado de proteção. A pessoa detida não pode procurar livremente ajuda. Não pode abandonar o espaço. Não pode escolher quem a guarda. Não pode simplesmente afastar-se do agente que exerce autoridade sobre ela. Por isso, o Estado responde de forma particularmente exigente pela sua integridade. Uma pessoa não admitida numa fronteira não deixa de ter direitos fundamentais. Não é um inimigo. Não é um condenado.

Nem sequer entrou juridicamente no território para os efeitos normais do regime fronteiriço, mas encontra-se fisicamente sob controlo das autoridades portuguesas.

Essa posição aumenta, e não diminui, a obrigação de tratamento digno. O caso Ihor Homeniuk revelou também a necessidade de olhar criticamente para os espaços equiparados a centros de instalação temporária. Não bastava discutir o comportamento de três inspetores se as próprias condições de funcionamento do espaço, a presença permanente ou não de elementos do SEF, as competências dos vigilantes privados, os procedimentos relativos à contenção, o acesso a cuidados médicos e a cadeia de supervisão apresentavam deficiências. A IGAI encontrou problemas importantes nesse domínio. No relatório disciplinar relativo ao antigo Diretor de Fronteiras de

Lisboa, a Inspeção considerou que a inexistência de controlo efetivo tinha favorecido comportamentos ilícitos e uma desresponsabilização dos intervenientes.

Assinalou ainda a utilização de uma sala que não reunia condições adequadas para servir como espaço de contenção e a ausência de procedimentos suficientemente claros em matérias tão elementares como a disponibilização de medicação prescrita. Uma tragédia desta natureza exige examinar, para além da causa criminal direta, o funcionamento das diferentes barreiras de proteção e supervisão. Neste caso existiu uma causa criminal direta: as agressões.

Mas existia também um ambiente em que diferentes barreiras de proteção falharam. Falhou a proteção de uma pessoa vulnerável. Falharam também a comunicação, o acompanhamento e a supervisão. Falhou a reação suficientemente rápida de quem poderia ter percebido que alguma coisa muito grave tinha acontecido. E falhou, inicialmente, a capacidade interna para produzir uma descrição transparente daquilo que ocorrera. É precisamente esta acumulação que transforma a morte de Ihor numa crise institucional e não apenas num crime praticado por três trabalhadores. Seria, contudo, injusto e historicamente incorreto dar o passo seguinte e afirmar que o caso revelava a cultura uniforme do Serviço. O SEF tinha milhares de trabalhadores e uma história de décadas.

Muitos ficaram profundamente atingidos pelo acontecimento. Para inspetores que tinham passado uma carreira inteira a exercer autoridade sem agredir pessoas sob custódia, a associação pública entre o nome do Serviço e a morte de Ihor era devastadora. O uniforme institucional é coletivo. A responsabilidade criminal não. Este princípio deve ser preservado. Não existe responsabilidade penal por pertença a uma instituição.

Mas existe responsabilidade institucional para aprender com os crimes cometidos dentro dela. É aí que o caso deve ser julgado historicamente. Não pela pergunta simplista — "era o SEF uma instituição violenta?" —, para a qual um único caso, por mais terrível que seja, não fornece resposta suficiente. A pergunta adequada é outra. Que mecanismos falharam para que três agentes pudessem fazer aquilo, durante aquele período, a uma pessoa detida, sem que o sistema a protegesse a tempo? E depois: o que foi alterado para impedir que pudesse voltar a acontecer? Estas perguntas são mais exigentes. Não permitem transformar três condenados em bode expiatório suficiente para absolver toda a organização. Também não permitem utilizar três condenados para condenar indiscriminadamente todos os que nela trabalharam.

Obrigam a examinar procedimentos, chefias, instalações, fiscalização, formação, direitos dos detidos, assistência médica, videovigilância, prestação de contas e mecanismos internos de denúncia. É esse exame que permite distinguir reforma de reação. A morte de Ihor Homeniuk merecia uma reforma. Mas merecia uma reforma que incidisse sobre as causas efetivamente reveladas pela tragédia. O que aconteceu politicamente foi muito mais amplo.

Nos meses seguintes começou a preparar-se uma redistribuição completa das competências do SEF. A investigação criminal iria para a Polícia Judiciária. O controlo das fronteiras seria repartido por outras forças de segurança. A componente administrativa seria autonomizada numa nova estrutura. O Serviço, tal como Portugal o conhecera durante décadas, caminhava para o fim. Em 8 de abril de 2021, o Conselho de Ministros aprovou as orientações de política legislativa para a reestruturação do SEF e determinou a criação de um novo Serviço de Estrangeiros e Asilo, destinado a suceder-lhe na componente administrativa. O Governo apresentou a medida como concretização da separação prevista no seu programa. Começava então

uma das fases mais controversas de toda a história institucional portuguesa recente.

Extinguir uma organização por lei é apenas a primeira decisão. A tarefa mais difícil foi redistribuir trabalhadores, processos, bases de dados, competências de controlo fronteiriço, investigação criminal, asilo, cooperação internacional, instalações e responsabilidades. A morte de Ihor Homeniuk expusera falhas graves do Estado. A reforma exigia, além da decisão política, uma transferência operacional capaz de preservar funções essenciais e garantir direitos.

A opção política consistiu em extinguir o SEF e repartir as suas competências. Para a avaliar historicamente, importa saber que falhas pretendia corrigir, como foi preparada a transição e que efeitos produziu na proteção dos direitos, na segurança e na capacidade administrativa.

CAPÍTULO XXXIII — IHOR HOMENIUK E O DEVER DE CONTROLO

A inspeção interna: competências previstas, resultados por apurar

A história de um serviço público não pode ser escrita apenas a partir das operações que executou ou dos resultados que alcançou. É igualmente necessário examinar os mecanismos de fiscalização, auditoria e responsabilidade disciplinar que o ordenamento jurídico instituiu. A lei orgânica de 2000 previa um Gabinete de Inspeção, integrado na estrutura do SEF, com competências para realizar inspeções ordinárias e extraordinárias aos serviços, auditorias, sindicâncias, inquéritos e instrução de processos disciplinares, segundo as instruções do diretor-geral.

O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 252/2000 previa que as inspeções ordinárias fossem realizadas anualmente aos serviços e que as extraordinárias e auditorias ocorressem quando a direção as considerasse convenientes. Esta previsão normativa demonstra a existência de um modelo legal de controlo interno, mas não prova que todas essas ações tenham ocorrido, com que âmbito, que deficiências detetaram ou que recomendações foram executadas. Essas perguntas dependem de relatórios, despachos e registos cuja publicação seja legalmente admissível.

No exame de falhas institucionais graves, uma análise rigorosa deve evitar duas conclusões precipitadas: a de que a previsão legal de inspeções assegurava necessariamente a sua eficácia e a de que uma ocorrência, por si, demonstra a inutilidade de todo o dispositivo de supervisão. O ponto relevante é identificar o que foi conhecido, comunicado, decidido e corrigido, sem substituir esse percurso documental por suspeitas ou por absolvições genéricas. A responsabilização é individual quando a lei assim o determina; a aprendizagem institucional exige também escrutinar procedimentos e estruturas.

Base documental independente: Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, arts. 12.º, 13.º e 16.º, Diário da República — https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/252-2000-541806. A previsão legal não comprova a execução material das inspeções.

CAPÍTULO XXXIV

A decisão de extinguir o SEF — reforma, rutura e fragmentação de um modelo

A separação entre funções administrativas e policiais do SEF constava já do Programa do XXII Governo Constitucional, de 2019. A morte de Ihor Homeniuk, em março de 2020, não criou essa proposta, mas alterou profundamente as condições políticas, institucionais e morais em que seria discutida. A reforma ganhou urgência. Reduzir a extinção do Serviço à reação àquele crime seria ignorar o debate anterior; tratá-la como consequência inevitável do programa de 2019 seria desconsiderar a crise que se seguiu à morte. A cronologia exige distinguir a origem da proposta, a aceleração do processo e as escolhas efetivamente adotadas. As falhas anteriores não dispensam a avaliação dos efeitos concretos das soluções adotadas. Só assim se poderá discutir o mérito da reforma, os seus custos e os seus resultados sem confundir causas, circunstâncias e decisões.

No final de 2020, quando Cristina Gatões deixou a direção e o tenente-general Luís Botelho Miguel assumiu a liderança do Serviço, a reestruturação deixara de ser uma possibilidade distante. Tornara-se missão expressa da nova direção. Poucos meses depois, o Governo formalizou o caminho. Em 8 de abril de 2021, o Conselho de Ministros aprovou as orientações políticas para a reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, publicada em 14 de abril, determinou a criação de um novo Serviço de Estrangeiros e Asilo — SEA, destinado a suceder ao SEF na componente técnico-administrativa. As funções de

natureza policial seriam transferidas para outras forças e serviços de segurança.

A competência de investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e crimes conexos deveria passar para a Polícia Judiciária. A GNR e a PSP receberiam funções policiais ligadas às fronteiras, enquanto o Instituto dos Registos e do Notariado assumiria matérias documentais, entre elas a emissão de passaportes e determinadas funções relacionadas com títulos de residência.

Daniel Sanches, que já não dirigia o SEF quando se decidiu a sua extinção, afirma não reconhecer uma fundamentação técnica convincente para a separação de competências e interpreta a medida como politicamente motivada. Há, porém, um limite importante no seu próprio depoimento: considera não dispor de dados suficientemente credíveis para quantificar todas as consequências posteriores da reforma. Este reconhecimento deve acompanhar a sua crítica. Permite distinguir a convicção do antigo dirigente sobre a arquitetura institucional da avaliação empírica que continua a exigir indicadores comparáveis de segurança, qualidade de atendimento, pendências, custos e proteção de direitos.

Na memória anónima recolhida para esta obra, a trajetória que termina na decisão legislativa de 2021 é lida como processo de fragilização de reputação iniciado anos antes. O testemunho não identifica factos adicionais nem é utilizado para sustentar hipóteses sobre planos ocultos ou responsabilidades individuais. A sua presença na narrativa é justificada por um valor mais circunscrito: mostrar que, entre quem conheceu a instituição, o receio da extinção não surgiu necessariamente no mesmo momento nem pelas mesmas razões.

O desenho apresentado parecia obedecer a um princípio relativamente claro. Separar. Separar polícia de administração. Separar investigação criminal de documentação. Separar fronteiras terrestres e marítimas das

fronteiras aeroportuárias. Separar a decisão administrativa relativa à permanência dos cidadãos estrangeiros da força policial que fiscalizava o cumprimento dessas decisões. Do ponto de vista conceptual, a proposta podia ser apresentada como racionalização. Uma polícia investiga. Uma força territorial controla determinada fronteira. Uma polícia urbana e aeroportuária controla outra. Uma agência administrativa decide processos. Uma entidade de registos emite documentos. Cada organismo exerce aquilo que corresponde mais diretamente à sua natureza.

Era esta a lógica formal. Mas o problema essencial encontrava-se precisamente naquilo que a simplificação escondia. As funções do SEF tinham crescido juntas durante décadas porque, em muitos casos, não eram facilmente separáveis. Uma fraude documental detetada num pedido de residência podia revelar uma rede criminosa. Uma fiscalização laboral podia começar com uma questão de permanência administrativa e terminar numa investigação por tráfico de pessoas. Uma recusa de entrada numa fronteira podia envolver asilo, segurança, documentação falsa, indicações Schengen e eventual investigação criminal.

Uma informação recolhida num processo administrativo podia adquirir valor policial. Uma investigação podia depender do conhecimento acumulado nos sistemas documentais. Uma operação de afastamento coercivo exigia simultaneamente decisão administrativa, conhecimento jurídico, contactos diplomáticos, identificação documental e capacidade policial. O modelo integrado tinha problemas. Mas tinha também uma lógica operacional própria. Extingui-lo significava substituir essa integração por mecanismos de articulação entre organismos diferentes. E essa substituição era muito mais difícil do que desenhar caixas num organograma. A própria Resolução do Conselho de Ministros de abril de 2021 revelava a dimensão da transformação.

O novo SEA deveria concentrar matérias administrativas, gestão de bases de dados, cooperação e representação internacional, incluindo áreas relacionadas com Schengen e agências europeias. Em paralelo, funções operacionais seriam transferidas para entidades com culturas, hierarquias, sistemas, carreiras e missões principais muito diferentes. A questão deixou então de ser apenas saber se seria desejável separar funções administrativas e policiais. Passou a ser saber como fazê-lo. E, sobretudo, saber se o sistema que substituiria o SEF seria mais coerente do que o modelo que se pretendia substituir. Esta pergunta acompanhará toda a fase final da instituição.

A primeira dificuldade surgiu logo na definição do sucessor administrativo. Em abril de 2021, o Governo falava de um Serviço de Estrangeiros e Asilo — SEA. Poucos meses depois, quando a proposta legislativa chegou à Assembleia da República, a arquitetura já evoluíra. A Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª, apresentada pelo Governo em julho de 2021, destinava-se a reformular as forças e serviços de segurança no quadro da reafetação das competências do SEF. O processo parlamentar conduziu à Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro. A Lei deixou de falar num simples SEA nos termos inicialmente anunciados. A componente administrativa passaria para uma Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo — APMA, a criar por decreto-lei, enquanto o Instituto dos Registos e do Notariado assumiria competências relativamente a cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência e à emissão de passaportes.

A mudança de designação não era apenas semântica. Serviço e agência representam modelos administrativos diferentes. O facto de, entre abril e novembro, o próprio desenho institucional já ter mudado demonstrava que a extinção avançava enquanto componentes importantes do sistema sucessor continuavam em definição.

A Lei n.º 73/2021 estabeleceu finalmente a arquitetura fundamental da desagregação. À Guarda Nacional Republicana seriam transferidas a

vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras marítimas e terrestres, bem como funções relacionadas com afastamentos, readmissões e controlos móveis nas respetivas áreas de jurisdição. À Polícia de Segurança Pública seriam atribuídas as fronteiras aeroportuárias e os terminais de cruzeiros nas suas áreas de jurisdição, além de responsabilidades semelhantes em afastamentos, readmissões e controlos móveis. À Polícia Judiciária passaria a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e outros crimes conexos.

À nova APMA caberia a componente administrativa das políticas migratórias e de asilo. Ao Instituto dos Registos e do Notariado seriam atribuídas funções documentais relativamente a cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência e a emissão de passaportes. Era uma alteração extraordinariamente profunda. Um único Serviço seria substituído por uma arquitetura distribuída por vários organismos. O argumento favorável à reforma tinha força. A investigação criminal especializada poderia ganhar capacidade ao integrar a Polícia Judiciária.

A PSP já assegurava segurança aeroportuária e poderia articular essa missão com o controlo de fronteiras aéreas. A GNR tinha presença territorial, responsabilidade costeira e capacidade operacional adequada às fronteiras terrestres e marítimas. O IRN possuía experiência massiva de atendimento documental. Uma agência administrativa poderia concentrar-se na política migratória e de asilo sem a cultura institucional de um serviço de segurança. Vista isoladamente, cada transferência podia ser defendida. O problema começava quando todas eram observadas em conjunto. O SEF não era uma soma casual de funções que pudesse ser desmontada sem consequências. Era um sistema. O controlo de fronteira produzia informação. A fiscalização produzia informação.

A investigação criminal utilizava informação. A área documental produzia informação. O asilo produzia informação. A cooperação internacional

alimentava informação. Os sistemas informáticos ligavam essas dimensões. O valor não estava apenas em cada função. Estava também na circulação interna entre elas. Ao distribuir competências por quatro ou mais entidades, o Estado precisava de criar mecanismos capazes de reproduzir essa circulação com a mesma rapidez e qualidade. De outra forma, aquilo que se ganhasse em especialização poderia perder-se em coordenação.

A Lei reconheceu implicitamente esse risco. Determinou que o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança fosse atualizado em função das novas competências atribuídas à GNR, PSP e PJ. Manteve provisoriamente em vigor as regras relativas aos sistemas informáticos e de comunicações do SEF e previu que a respetiva gestão fosse posteriormente assegurada por uma unidade de tecnologias de informação de segurança. A necessidade de uma nova coordenação era a consequência inevitável da fragmentação. Antes, determinados problemas podiam ser resolvidos dentro da mesma cadeia hierárquica. Depois, exigiriam articulação interinstitucional. Esta diferença não é pequena.

Uma chamada entre duas unidades do mesmo Serviço não é administrativamente igual a uma comunicação entre duas forças de segurança diferentes. Partilham-se sistemas de maneira diferente. Definem-se prioridades de maneira diferente. Respondem-se a chefias diferentes. Existem culturas profissionais diferentes. E, quando surge um conflito de competência, alguém tem de o resolver. É por isso que a pergunta sobre a reforma do SEF nunca deveria ter sido formulada apenas assim: É melhor separar polícia e administração?

A verdadeira pergunta era muito mais difícil: O sistema resultante dessa separação garante melhor segurança, melhor administração migratória, melhor proteção dos direitos dos cidadãos e melhor circulação da informação do que o sistema integrado que substitui? Essa comparação exigia análise. Exigia estudos de impacto. Exigia conhecer profundamente os circuitos de

informação e decisão existentes. Exigia identificar o que deveria ser preservado. Exigia preparar a interoperabilidade antes de repartir as pessoas. Exigia saber quem decidiria o quê em situações de fronteira onde as competências se cruzassem. Exigia, sobretudo, tempo. A aprovação da Lei n.º 73/2021 mostrou que o poder político estava determinado a avançar. O diploma foi aprovado pela Assembleia da República em 22 de outubro de 2021, promulgado pelo Presidente da República em 6 de novembro e publicado em 12 de novembro. A lei determinava inicialmente que entraria em vigor apenas sessenta dias depois da publicação. Sessenta dias. Era um prazo extraordinariamente curto para uma reforma desta dimensão.

Em dois meses seria necessário criar ou preparar uma nova agência, redistribuir competências, determinar a transição dos trabalhadores, organizar formação, garantir sistemas tecnológicos, redefinir fronteiras de responsabilidade, preparar instalações, transferir processos e assegurar que nenhum destes movimentos interromperia o funcionamento diário de uma administração responsável por centenas de milhares de cidadãos estrangeiros. A dificuldade tornou-se evidente quase imediatamente. Antes mesmo de terminar o prazo inicial, a Assembleia da República aprovou uma prorrogação. A Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro, alterou o prazo de sessenta para cento e oitenta dias e aumentou também para cento e oitenta dias o período concedido ao Governo para criar a APMA.

Este adiamento é um elemento histórico particularmente revelador. A extinção tinha sido legalmente decidida. Mas a administração sucessora ainda não estava pronta. A lei existia antes da estrutura capaz de a executar. Não é invulgar que grandes reformas administrativas necessitem de períodos transitórios. O que merece atenção é a rapidez com que o próprio legislador reconheceu que o calendário originalmente aprovado não era exequível.

A Lei n.º 73/2021 não pôde ser aplicada no prazo inicialmente previsto. Seguiram-se o adiamento aprovado em dezembro de 2021 e, já depois das

eleições legislativas de janeiro de 2022, uma solução diferente: a Lei n.º 11/2022, de 6 de maio, fez depender a produção de efeitos da reestruturação da entrada em vigor do decreto-lei que criasse a entidade administrativa sucessora. A extinção permanecia politicamente decidida, mas a sua execução aguardava a instalação do novo organismo e a repartição efetiva das competências. Esta alteração tornou explícita a diferença entre decidir extinguir uma instituição e assegurar o funcionamento dos serviços no dia seguinte. O Parlamento também debateu, nesse período, iniciativas de revogação da extinção, incluindo propostas do Chega e do PCP. A existência dessas iniciativas não alterou, contudo, a decisão que acabaria por ser executada em outubro de 2023.

Nenhuma destas propostas prevaleceu. O Governo manteve a opção política e a Assembleia aprovou a alteração que permitia continuar o processo sem uma data fixa imediata para a produção dos seus efeitos. O debate já não era apenas entre Governo e oposição. Existia também dentro das estruturas profissionais diretamente afetadas. Os trabalhadores do SEF tinham razões evidentes para encarar a reforma com preocupação.

Não estava em causa apenas o desaparecimento do nome de uma instituição. Estava em causa a carreira. Para cada profissional, estavam em causa o local de trabalho, a chefia, as funções futuras, o estatuto profissional e a integração noutra organização. A possibilidade de continuar a exercer aquilo que alguns faziam havia vinte ou trinta anos. A Lei n.º 73/2021 tentou criar garantias. Determinou que a transição do pessoal da carreira de investigação e fiscalização e dos trabalhadores das carreiras gerais não poderia implicar redução de categoria, antiguidade ou índice remuneratório e que todo o tempo de serviço no SEF seria contado para efeitos relevantes, incluindo promoção, disponibilidade e aposentação. Determinou ainda que, no caso do pessoal da carreira de investigação e fiscalização, a entidade de destino deveria ter em consideração os conteúdos funcionais e a natureza das

funções exercidas nos três anos anteriores. A proteção formal era importante. Mas não resolvia a questão identitária. Um inspetor do SEF não era automaticamente um inspetor da Polícia Judiciária, um agente da PSP ou um militar da GNR.

Cada uma destas organizações possuía carreira, formação, cultura, história e estrutura hierárquica próprias. Integrar trabalhadores não significava simplesmente alterar o logótipo no cartão profissional. Significava decidir como décadas de experiência seriam reconhecidas dentro de outra instituição. A questão era particularmente sensível para a carreira de investigação e fiscalização. Ao longo da história do Serviço, estes profissionais tinham acumulado competências muito diversificadas. Alguns trabalhavam há anos em investigação criminal. Outros tinham passado a maior parte da carreira em fronteiras. Outros especializaram-se em fraude documental, afastamentos, asilo, fiscalização, inteligência migratória ou cooperação internacional. A lei procurou utilizar os três anos anteriores como critério de aproximação funcional. Mas três anos são uma fotografia. Uma carreira pode ter trinta. Um inspetor que tivesse passado vinte anos em investigação e os últimos três numa função administrativa ou dirigente deveria ser classificado a partir de quê?

E um trabalhador com enorme conhecimento fronteiriço que estivesse temporariamente colocado noutra unidade? A desagregação obrigava o Estado a transformar carreiras complexas em destinos administrativos concretos. Esta dificuldade não existia apenas no plano das pessoas. Existia igualmente nos sistemas. Durante a modernização tecnológica do SEF tinham sido criadas bases de dados e aplicações destinadas a servir simultaneamente várias funções. Um sistema podia ser utilizado pela fronteira, pela fiscalização, pela investigação e pela área documental. Quem o herdaria? Quem seria responsável pela segurança? Quem definiria permissões? Quem

poderia alterar dados? Quem garantiria disponibilidade vinte e quatro horas por dia?

Quem representaria Portugal nas estruturas europeias associadas a esses sistemas? A Lei n.º 73/2021 percebeu a dificuldade e adiou parte da resposta, mantendo provisoriamente as normas existentes e remetendo a futura gestão para uma unidade tecnológica de segurança. Era uma solução transitória. Mas mostrava o grau de dependência criado ao longo de décadas entre informação e organização. Podem dividir-se competências por lei. Não se divide uma base de dados com a mesma facilidade. Muito menos se divide conhecimento.

Esta talvez tenha sido a componente mais subestimada de toda a reforma. Uma organização não é apenas um conjunto de atribuições legais. É memória acumulada. É saber quem contactar numa determinada autoridade estrangeira.

É conhecer uma fraude que começa a aparecer. É reconhecer um padrão documental. É saber como determinada comunidade migratória se organiza. É conhecer o histórico de uma rede criminosa. É perceber por que razão um determinado procedimento foi criado daquela forma. É saber onde está a informação que não aparece imediatamente num manual. Muito deste conhecimento não está integralmente escrito. Está nas pessoas. Quando uma instituição é dividida, esse conhecimento também se divide. E pode perder-se. Os defensores da reforma podiam responder, com razão, que a permanência de conhecimento numa única instituição não constitui argumento suficiente para impedir qualquer reorganização administrativa. Caso contrário, nenhum organismo poderia alguma vez ser reformado. A questão não era essa. A questão era garantir a transferência desse conhecimento antes da rutura. Porque há uma diferença enorme entre reformar uma instituição e começar de novo.

A Lei também procurava responder diretamente às questões de direitos humanos reveladas pelo caso Homeniuk. Previu formação regular e continuada para os efetivos da PSP, GNR e PJ e para os trabalhadores do IRN em direitos humanos, direito das migrações e direito de asilo. Determinou igualmente apoio jurídico, humanitário, linguístico, médico e psicológico aos migrantes e requerentes de asilo nas zonas internacionais e estabeleceu que o atendimento fosse preferencialmente assegurado por profissionais com formação em direito migratório e com respeito pela privacidade e confidencialidade. Estas normas mostram que a morte de Ihor Homeniuk estava presente no espírito da reforma mesmo quando não era mencionada expressamente em cada disposição. O legislador procurava colocar barreiras jurídicas onde o caso demonstrara falhas. Mas permanece a pergunta sobre a causalidade. Era necessário extinguir o Serviço para garantir formação em direitos humanos?

Era necessário extingui-lo para assegurar assistência médica adequada nas zonas internacionais? Era necessário extingui-lo para criar supervisão independente? Era necessário extingui-lo para separar vigilantes privados de competências policiais? Era necessário extingui-lo para melhorar os procedimentos de detenção? Nenhuma destas medidas, isoladamente, exigia a extinção. A extinção foi uma escolha política mais ampla. E deve ser julgada como tal. O argumento governamental ia além do caso individual. Pretendia construir uma administração migratória mais próxima, retirar da relação quotidiana com os imigrantes aquilo que considerava uma excessiva dimensão policial e concentrar as funções de segurança nas forças especializadas. Essa visão tinha coerência própria.

A crítica também. Ao retirar a polícia da administração migratória, corria-se o risco de separar artificialmente realidades que na prática se alimentavam mutuamente. A experiência internacional não fornecia uma resposta única. Existem países onde imigração e fronteiras pertencem a

estruturas policiais. Existem outros onde a componente administrativa está completamente separada. Existem modelos híbridos. Não há uma arquitetura universalmente correta. O desempenho depende menos do nome dos organismos do que da clareza das competências, capacidade técnica, recursos humanos, interoperabilidade e coordenação.

Portugal escolheu abandonar o modelo integrado. A partir desse momento, o sucesso da reforma dependeria da qualidade da arquitetura que o substituísse. E foi precisamente essa arquitetura que demorou a estabilizar. O SEA anunciado em abril de 2021 tornou-se APMA na Lei de novembro. A APMA não chegou a nascer com essa designação. Em 2023, o Governo acabaria por optar por uma solução diferente: criar a Agência para a Integração, Migrações e Asilo — AIMA, fundindo as competências administrativas do SEF com atribuições do Alto Comissariado para as Migrações. O Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, criaria finalmente essa entidade. Esta sequência diz muito sobre a reforma. Em 2021, o sucessor era SEA. Meses depois era APMA. Em 2023 seria AIMA. A instituição que se pretendia extinguir era conhecida. A instituição que a substituiria administrativamente ainda estava a ser desenhada. Não é um detalhe. É talvez uma das principais características de todo o processo. A sequência legislativa mostra que componentes relevantes do modelo sucessor continuaram a ser definidas depois de a opção pela extinção estar politicamente assumida.

A reorganização avançou, assim, num ambiente de transitoriedade prolongada. O SEF estava formalmente condenado à extinção. Mas continuava a trabalhar. Continuava a controlar fronteiras, a decidir processos, a assegurar o asilo, a investigar, a representar Portugal em estruturas europeias, a gerir sistemas e a ter cidadãos à espera. E continuava a necessitar dos trabalhadores que, ao mesmo tempo, sabiam que dentro de poucos meses ou poucos anos poderiam estar distribuídos por instituições

diferentes. Esta é uma situação profundamente difícil de gerir. Uma organização precisa de pensar no futuro. Mas o seu futuro tinha sido eliminado. Precisa de recrutar. Mas os recrutados iriam para onde? Precisa de investir em sistemas. Mas quem os herdaria? Precisa de formar pessoas. Mas para que entidade futura?

Precisa de manter liderança. Mas o mandato da liderança é conduzir a própria extinção? Esta contradição acompanhou os últimos anos do Serviço. E ajuda a compreender problemas que posteriormente seriam observados apenas através do resultado final. Uma instituição em extinção não deixa de ter trabalho. Pode até ter mais. Porque além das tarefas normais precisa de preparar a transferência de tudo aquilo que faz. A reforma criava uma segunda administração dentro da primeira. Enquanto os trabalhadores decidiam processos, alguém tinha de mapear competências. Enquanto se controlavam passageiros, alguém tinha de preparar a passagem das fronteiras para PSP e GNR. Enquanto decorriam investigações, alguém tinha de organizar a transferência para a PJ.

Enquanto funcionavam bases de dados, alguém tinha de desenhar acessos para várias entidades. Enquanto cidadãos eram atendidos, alguém tinha de decidir o futuro das instalações. Enquanto a organização ainda existia, já se preparava o inventário da sua inexistência. A expressão "extinção do SEF" escondia, portanto, um dos maiores processos de redistribuição institucional alguma vez realizados no sistema português de segurança interna e administração migratória.

E a parte mais delicada dessa redistribuição não era constituída pelos computadores, edifícios ou veículos. Eram as pessoas. No caso da carreira de investigação e fiscalização, a questão adquiria particular importância histórica. O corpo que começara a formar-se no antigo Serviço de Estrangeiros, evoluíra através do SEF, participara na preparação de Schengen, assumira competências de investigação criminal especializada e

construíra uma identidade profissional própria estava prestes a desaparecer como carreira autónoma dentro da sua instituição de origem. Uma parte significativa desses profissionais seria integrada na Polícia Judiciária. Não se tratava apenas de uma transferência administrativa. Era o fim de uma carreira como o país a conhecera durante décadas. E o início de outra história. A história dos inspetores do SEF dentro da Polícia Judiciária. É essa transição que importa reconstruir a seguir.

Daniel Viegas Sanches, num testemunho identificado, defende a vantagem de articular informação administrativa e atividade policial. Os defensores da separação entendiam, pelo contrário, que a autonomia da administração migratória poderia melhorar o atendimento e as garantias dos cidadãos. O confronto entre estas perspetivas deve ser feito com indicadores de continuidade, qualidade e cooperação, não por simples adesão a um modelo.

A última transição do Gabinete de Asilo e Refugiados

Na fase final do SEF, a continuidade do Gabinete de Asilo e Refugiados colocava problemas que não se resolviam com a transferência formal dos processos. A instrução de pedidos de proteção internacional exigia conhecimento acumulado, procedimentos de entrevista, interpretação jurídica e cooperação com entidades europeias. A sucessão institucional tinha, por isso, uma dimensão técnica própria.

A continuidade dependia do tempo e dos meios destinados à formação das equipas sucessoras, da transmissão dos sistemas e da manutenção de interlocutores especializados. A avaliação dos resultados exige fontes administrativas e indicadores de funcionamento, não apenas a data legal da extinção.

A questão histórica permanece: que mecanismos asseguraram a continuidade técnica da proteção internacional? Para responder, importa confrontar as memórias profissionais com os planos de transição, as medidas de formação e os indicadores de funcionamento após outubro de 2023.

CAPÍTULO XXXIV — A EXTINÇÃO DO SEF

Uma crítica à reforma vista a partir da experiência anterior

Alfredo de Paiva Henriques recebeu a decisão de extinguir o SEF com forte discordância. No seu entendimento, a dispersão de funções entre entidades com competências e culturas diferentes punha em risco uma capacidade de articulação construída durante décadas entre controlo de fronteiras, fiscalização, investigação e administração migratória. Considerou particularmente grave que a mudança não tivesse sido antecedida, na sua perspetiva, por garantias suficientes de continuidade operacional e de transmissão do conhecimento.

É indispensável fixar o alcance desta apreciação. Henriques aposentou-se em maio de 2012. Não participou, como dirigente em funções, na preparação administrativa da transição concretizada em outubro de 2023. As suas observações sobre esse período baseiam-se em informação pública, contactos profissionais e interpretação retrospetiva. Têm valor para reconstituir a reação de uma geração de investigadores, mas não substituem os planos de transição, as decisões oficiais nem os indicadores de desempenho das entidades sucessoras.

A crítica mais substantiva prende-se com a relação entre os diferentes saberes que coexistiam no SEF. Para Henriques, a investigação de redes transnacionais beneficiava do contacto rápido com informação fronteiriça e administrativa. O argumento é relevante; para avaliar o novo modelo, importa verificar se as ligações foram efetivamente interrompidas, reconstruídas por mecanismos de cooperação ou substituídas por outras soluções mais eficazes.

O depoente reconhece, por outro lado, que o SEF cometeu erros internos, que a direção do Serviço nem sempre demonstrou a coesão desejável e que persistiram problemas de recursos e condições de trabalho. A tragédia de Ihor Homeniuk exige um plano de análise separado: a gravidade da violência e as responsabilidades judicialmente apuradas não podem ser diluídas numa explicação genérica sobre instalações ou decisões políticas. Compreender a reforma exige considerar ambos os planos sem os confundir.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 10–15; juízos retrospetivos atribuídos ao depoente.

CAPÍTULO XXXIV — A DECISÃO DE EXTINGUIR O SEF

A extinção vista por quem já deixara o serviço

Nem todos os testemunhos sobre a extinção do SEF provêm de pessoas que atravessaram diretamente a transferência de 2023. Um antigo profissional ouvido para esta obra esclarece que já estava aposentado nessa data. A sua apreciação da reforma resulta, portanto, da memória do serviço em que trabalhou, das notícias públicas e das conversas que manteve com antigos colegas. O livro não lhe atribui uma experiência pessoal de integração numa das instituições sucessoras.

O depoente exprime tristeza perante o desaparecimento da carreira e receio de que conhecimento técnico, hábitos de cooperação e uma cultura de trabalho construída ao longo de décadas deixassem de ter enquadramento comum. Refere relatos de dificuldades recebidos de profissionais em funções, mas reconhece que são estes quem melhor pode descrever o que efetivamente aconteceu nos novos serviços. Esta prudência merece ser preservada: uma perceção de perda não mede, por si, a extensão de uma perda institucional.

A sua crítica é também afetiva. Quando uma instituição desaparece, perde-se uma referência de pertença, embora as competências e os trabalhadores possam continuar noutros lugares. A mudança estatutária não é necessariamente uma quebra de competência individual; pode, contudo, exigir novas formas de reconhecer, partilhar e aplicar a experiência anteriormente adquirida.

Entre a experiência direta e o juízo retrospetivo existe uma fronteira que a história oral deve respeitar. O testemunho permite compreender o impacto simbólico da extinção numa geração profissional. Para determinar se a reforma melhorou ou deteriorou o atendimento, a segurança ou a investigação, são necessários dados posteriores, documentação e confronto de perspetivas.

Fonte: depoimento de antigo profissional, usado anonimamente. Aposentado à data da transição de 2023; juízo retrospetivo, não observação direta dos atos de transferência.

PARTE VII

RESPONSABILIZAÇÃO, LEGADO E MEMÓRIA

CAPÍTULO XXXV

Da CIF/SEF à Polícia Judiciária — o fim de uma carreira, a continuidade de uma função

Às zero horas de 29 de outubro de 2023, uma carreira profissional que acompanhara praticamente toda a história moderna da administração portuguesa de estrangeiros deixou juridicamente de existir. A Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — CIF/SEF — foi extinta. Os seus inspetores não desapareceram. Mudaram de polícia. A opção tomada pelo legislador foi clara: todos os trabalhadores que ainda integravam a carreira de investigação e fiscalização do SEF transitariam para a carreira especial de investigação criminal da Polícia Judiciária. A transferência seria feita em bloco, preservando uma correspondência entre as categorias existentes nas duas instituições.

Os inspetores coordenadores superiores do SEF passaram a coordenadores superiores de investigação criminal da PJ; os inspetores coordenadores passaram a coordenadores de investigação criminal; os inspetores-chefes conservaram a categoria correspondente; e os inspetores passaram igualmente para a categoria de inspetor. Os cinco trabalhadores da carreira de vigilância e segurança do SEF transitaram, por seu turno, para a carreira especial de segurança da Polícia Judiciária. Era este o modelo consagrado pelo Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho.

No total, segundo os dados divulgados pelo Governo no momento da entrada em funcionamento da nova arquitetura, 789 profissionais da carreira de investigação e fiscalização do SEF transitaram para a Polícia Judiciária, juntamente com cinco trabalhadores da carreira de vigilância e segurança. A PJ recebeu, assim, 794 profissionais oriundos do extinto Serviço. A lista nominativa definitiva foi aprovada por despacho dos Ministros da

Administração Interna e da Justiça em 25 de outubro de 2023 e publicada poucos dias depois. A transição produziu efeitos em 29 de outubro de 2023, precisamente na data em que a AIMA iniciou funções e terminou a existência operacional do SEF. A mudança jurídica foi imediata; a integração profissional e operacional exigiu uma transição mais longa.

A dimensão profissional não. Para muitos daqueles homens e mulheres, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não constituía apenas o organismo onde naquele momento estavam colocados. Era a instituição onde tinham ingressado, recebido formação, construído a carreira e desenvolvido conhecimento altamente especializado durante dez, vinte ou trinta anos. Alguns tinham começado quando Portugal estava ainda a preparar a integração plena no espaço Schengen.

Tinham conhecido as antigas fronteiras terrestres. Tinham aprendido a detetar documentos falsificados quando grande parte dessa análise era ainda feita sem os equipamentos tecnológicos que depois se tornariam comuns. Tinham participado nas grandes regularizações. Tinham acompanhado a transformação do Serviço numa polícia de investigação criminal especializada. Tinham controlado milhões de passageiros. Tinham trabalhado em operações contra redes de tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal. Tinham realizado afastamentos. Tinham acompanhado pedidos de asilo. Tinham trabalhado com serviços estrangeiros. Tinham passado por aeroportos, delegações, direções regionais, unidades de investigação, postos marítimos e estruturas centrais.

A 29 de outubro de 2023, passaram administrativamente a pertencer à Polícia Judiciária. A memória profissional não mudou à meia-noite. É esta diferença entre transferência jurídica e integração real que torna esta parte da história especialmente interessante. A decisão de colocar em bloco a carreira de investigação e fiscalização na Polícia Judiciária continha uma lógica que merece ser reconhecida. Entre os diferentes destinos possíveis, a

PJ era a instituição cuja carreira especial de investigação criminal mais se aproximava da componente policial especializada que a CIF/SEF desenvolvera ao longo das décadas.

O SEF possuía competências próprias de investigação criminal em matérias intimamente associadas à imigração. Investigava o auxílio à imigração ilegal e a associação destinada à sua prática, o tráfico de pessoas dentro das competências legalmente atribuídas, a falsificação documental relacionada com os fenómenos migratórios e outras formas de criminalidade conexa. Os inspetores possuíam poderes de órgão de polícia criminal e trabalhavam sob direção das autoridades judiciárias nas investigações que lhes eram confiadas. Não eram, por isso, funcionários administrativos aos quais ocasionalmente fossem atribuídas tarefas policiais. Eram membros de uma carreira policial de investigação e fiscalização. A integração na Polícia Judiciária reconhecia essa natureza.

O próprio Governo justificou a solução afirmando que a passagem dos inspetores do SEF para a PJ reforçaria os meios destinados ao combate à criminalidade associada à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos. Esta opção tinha igualmente uma consequência estratégica importante. O conhecimento policial especializado acumulado pelo SEF não desapareceria com a extinção da instituição. Seria concentrado numa polícia cuja missão principal era precisamente a investigação criminal complexa.

Em teoria, a solução poderia produzir uma capacidade particularmente poderosa. Aos meios, laboratórios, estruturas nacionais e experiência criminal da Polícia Judiciária juntava-se um corpo de profissionais que conhecia profundamente os fenómenos migratórios, as redes internacionais, os documentos de viagem, os vistos, os títulos de residência, o funcionamento de Schengen e os mecanismos utilizados por organizações criminosas para explorar os movimentos de pessoas. A junção tinha potencial. Mas integrar conhecimento não é simplesmente colocar pessoas

numa lista nominativa. A primeira dificuldade resultava da própria heterogeneidade da CIF. Ao longo da sua história, a carreira de investigação e fiscalização tinha sido construída para exercer funções muito mais amplas do que aquelas que normalmente se associam à investigação criminal da PJ.

Um inspetor do SEF podia passar anos exclusivamente em fronteiras. Podia trabalhar predominantemente em fiscalização. Podia especializar-se em documentação e fraude. Podia exercer funções de direção numa área administrativa. Podia trabalhar em asilo ou afastamentos. Podia estar colocado num centro de cooperação policial. Podia ser oficial de ligação no estrangeiro. E podia, naturalmente, desenvolver investigação criminal durante grande parte da carreira. Todos pertenciam à mesma CIF.

Quando a carreira foi transferida em bloco para a PJ, esta diversidade não desapareceu. O diploma de transição tentou precisamente responder a essa realidade através de uma solução híbrida: os profissionais passavam juridicamente para a Polícia Judiciária, mas uma parte substancial deles continuaria temporariamente a exercer as funções que o SEF desempenhara e que tinham sido atribuídas a outros organismos. Nasceu, assim, uma das situações mais singulares da reforma. O trabalhador era inspetor da Polícia Judiciária. Mas podia continuar a trabalhar numa fronteira controlada pela PSP. Ou numa função transferida para a GNR. Em determinadas categorias, poderia continuar temporariamente a exercer funções administrativas na AIMA.

E algumas situações poderiam ainda conduzir a funções na Autoridade Tributária. O Decreto-Lei n.º 40/2023 chamou a este mecanismo afetação funcional transitória. Para a PSP e a GNR, o regime foi inicialmente estabelecido pelo período de um ano, renovável por mais um. O trabalhador permanecia integrado e disciplinarmente vinculado à Polícia Judiciária, mas ficava sujeito ao poder de direção da força onde exercia temporariamente

funções. A construção jurídica era complexa porque o problema também o era.

O Estado queria extinguir o SEF no dia 29 de outubro. Mas não podia fazer desaparecer no mesmo dia o conhecimento necessário para controlar uma fronteira. A solução foi extinguir a instituição e manter temporariamente as pessoas nos lugares onde a sua experiência continuava indispensável. Segundo os dados oficiais divulgados no início da nova arquitetura, dos antigos trabalhadores do SEF que passaram formalmente para a PJ, 324 ficaram em afetação funcional transitória na PSP e 80 na GNR. Isto significa que mais de quatrocentos profissionais que juridicamente eram já trabalhadores da Polícia Judiciária continuaram, numa primeira fase, a assegurar ou apoiar funções que haviam passado para outras forças de segurança.

A aparente contradição mostra melhor do que qualquer discurso político a dificuldade real da reforma. As competências podiam ser transferidas num artigo de lei. A experiência não. A PSP precisava de aprender o controlo de fronteiras aéreas. A GNR precisava de absorver conhecimento relativo às fronteiras marítimas e terrestres. Os sistemas tinham de ser utilizados. As situações de recusa de entrada tinham de continuar a ser decididas.

A fraude documental tinha de continuar a ser detetada. As regras Schengen não ficavam suspensas enquanto os novos responsáveis adquiriam experiência. A fronteira continuava aberta no dia seguinte à extinção. E o passageiro que chegasse às cinco da manhã de 29 de outubro não poderia ser informado de que Portugal estava temporariamente a reorganizar a administração. Tinha de ser controlado. Esta necessidade já tinha levado à preparação da transição muito antes da extinção formal. Em abril de 2022 começaram cursos de formação ministrados por profissionais do SEF a militares da GNR e polícias da PSP. Só nesse primeiro movimento foram utilizados dezoito formadores e nove orientadores de estágio do Serviço,

seguindo-se formação prática nos postos de fronteira. A preparação intensificou-se nos dois anos seguintes.

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2023 regista a utilização de planos de contingência nas fronteiras aéreas, a participação de centenas de polícias da PSP em reforço do SEF e protocolos de cooperação operacional entre o Serviço, as forças de segurança e a Polícia Judiciária. Estes mecanismos tinham precisamente a função de permitir uma aprendizagem progressiva antes da transferência definitiva das competências. Não houve, portanto, uma entrega de chaves feita numa noite. Houve uma transição preparada. Isso não significa que estivesse concluída. A diferença é importante. A existência de centenas de antigos inspetores do SEF afetos às novas entidades após 29 de outubro demonstra que o próprio modelo legal reconhecia a necessidade de prolongar a transferência de conhecimento para além da extinção formal.

O que desapareceu naquela data foi a instituição. A transição operacional continuou. Este facto torna especialmente difícil responder à pergunta aparentemente simples sobre quando terminou verdadeiramente o SEF. Juridicamente, a resposta é clara: 29 de outubro de 2023. Operacionalmente, partes do seu conhecimento continuaram durante anos a ser exercidas pelas mesmas pessoas nos mesmos postos, embora usando outro enquadramento institucional.

Em muitos aeroportos, o cidadão comum dificilmente perceberia a transformação. O balcão continuava no mesmo lugar. Os sistemas eram semelhantes. Algumas das pessoas atrás do balcão eram exatamente as mesmas. O que mudara era a entidade responsável. Esta continuidade era necessária precisamente para evitar que a extinção criasse uma quebra de segurança. Mas continha uma ironia difícil de ignorar. O SEF era considerado suficientemente inadequado para ser extinto. Os seus inspetores eram simultaneamente considerados suficientemente indispensáveis para

continuar a assegurar a transição das funções que haviam sido atribuídas aos organismos sucessores. Não existe necessariamente contradição política entre estas duas afirmações.

Pode considerar-se que uma determinada arquitetura institucional deve desaparecer e, ao mesmo tempo, reconhecer que os profissionais que nela trabalhavam possuem conhecimento essencial. Mas esta realidade enfraquece qualquer narrativa segundo a qual extinguir o Serviço significaria simplesmente substituir uma estrutura profissional desadequada por outras imediatamente capazes de exercer todas as funções. Não foi isso que aconteceu. Foi necessário transferir conhecimento. E o processo demorou. A própria evolução posterior demonstraria que demorou mais do que inicialmente previsto.

O regime criado em 2023 previa um primeiro ano de afetação à PSP e à GNR, renovável por mais um, sendo a eventual renovação limitada a cinquenta por cento do contingente inicial. O objetivo era claramente decrescente: os antigos inspetores ensinariam, apoiariam a transição e regressariam depois progressivamente à PJ. Mas, em outubro de 2025, dois anos depois da extinção do SEF, o Governo voltou a alterar o regime. O Decreto-Lei n.º 116-B/2025 prolongou excecionalmente até 9 de abril de 2026 a afetação funcional transitória de profissionais da Polícia Judiciária que continuavam a apoiar o controlo de fronteiras. A justificação invocada foi a implementação do novo Sistema de Entradas e Saídas — Entry/Exit System — do espaço Schengen e a necessidade de assegurar capacidade suficiente nas fronteiras aeroportuárias durante essa fase. A data merece atenção. 9 de abril de 2026. Quase dois anos e meio depois da extinção formal do SEF. E mesmo aí a necessidade de apoio especializado não terminou completamente.

A partir de 10 de abril de 2026, já concluído o regime extraordinário de afetação transitória, a Polícia Judiciária nomeou onze inspetores em comissão de serviço na PSP pelo período de dezoito meses, precisamente para

continuar a apoiar funções relacionadas com o controlo fronteiriço. O despacho publicado em Diário da República refere expressamente como antecedente a cessação, em 9 de abril, da afetação transitória dos antigos trabalhadores do SEF. Este pequeno grupo não pode ser comparado quantitativamente aos mais de quatrocentos profissionais inicialmente afetos a PSP e GNR. Mas é historicamente significativo. Mostra que a transmissão de conhecimento não terminou num instante.

E mostra também como determinadas competências adquiridas durante décadas continuam a ter valor mesmo depois de a organização onde foram formadas ter desaparecido. Para a Polícia Judiciária, a incorporação de quase oitocentos profissionais constituiu também uma transformação relevante. Não era habitual uma polícia receber de uma só vez um corpo tão numeroso proveniente de outro serviço. Além do aumento quantitativo, chegava uma cultura profissional diferente. A Polícia Judiciária estava historicamente orientada para a investigação criminal.

A CIF/SEF combinava investigação, fiscalização, controlo fronteiriço, polícia administrativa e contacto quotidiano com a legislação migratória. Os dois grupos tinham pontos de contacto. Mas não eram iguais. A integração bem-sucedida exigia que a PJ não se limitasse a absorver trabalhadores. Tinha de absorver conhecimento. Esta distinção é decisiva. Se um inspetor com vinte anos de experiência em imigração ilegal entrar numa nova organização mas for colocado numa área onde esse conhecimento deixa de ser utilizado, houve integração administrativa mas houve perda institucional. Se, pelo contrário, a sua experiência for combinada com os meios de investigação, análise criminal, informação, cooperação internacional e polícia científica da PJ, a reforma pode criar capacidade superior àquela que existia anteriormente. O resultado depende do modo como a integração é feita. É ainda cedo para escrever definitivamente esse balanço. Mas a lógica que sustentou a transferência deve ser examinada. A

criminalidade associada aos movimentos migratórios é cada vez mais transnacional. Redes de tráfico de seres humanos operam em vários países.

O auxílio à imigração ilegal pode envolver recrutamento num continente, falsificação documental noutro, transporte através de diferentes Estados e exploração no país de destino. A investigação exige cooperação internacional, análise financeira, interceções, vigilâncias, perícias, informação digital e articulação com múltiplas autoridades. A Polícia Judiciária possui capacidade estrutural precisamente nessas áreas. A incorporação dos antigos investigadores do SEF poderia, portanto, reforçar significativamente a resposta portuguesa. Mas existe também um risco inverso. A especialização migratória pode diluir-se dentro de uma organização muito maior e com prioridades criminais diversificadas.

Na PJ, os fenómenos associados à imigração ilegal competem por recursos e atenção com homicídios, terrorismo, corrupção, cibercrime, criminalidade económica, tráfico de estupefacientes, criminalidade organizada e muitas outras áreas. No SEF, a imigração era o centro da missão. Na PJ, é uma das áreas da missão. Esta diferença é estrutural. Pode permitir acesso a mais meios. Pode também reduzir a autonomia e a visibilidade da especialização. A questão deverá ser avaliada através dos resultados dos anos posteriores à integração. Quantas investigações foram iniciadas?

Quantas redes foram desmanteladas? Como evoluiu a cooperação internacional? Que conhecimento foi preservado? Que unidades ficaram responsáveis pela criminalidade migratória? Como foram distribuídos territorialmente os antigos inspetores? Quantos continuaram efetivamente a exercer matérias relacionadas com estrangeiros? Quantos mudaram para outras áreas de investigação? Estas perguntas pertencem à história posterior à extinção e não devem ser respondidas antes de existirem dados suficientes. Mas devem ficar registadas. Porque uma reforma só pode ser avaliada

comparando o que prometeu com aquilo que posteriormente produziu. A transição também levantou questões relativas ao estatuto profissional.

O Decreto-Lei n.º 40/2023 procurou salvaguardar direitos adquiridos, determinar equivalências entre categorias, regular o reposicionamento remuneratório, preservar contagem de tempo de serviço e criar regimes específicos para disponibilidade, pré-reforma e cessação por mútuo acordo. A preocupação era inevitável. As duas carreiras tinham histórias distintas e sistemas remuneratórios diferentes. Uma transição desta dimensão poderia facilmente produzir situações de perda salarial, quebra da progressão ou desigualdade entre trabalhadores com funções semelhantes. O legislador procurou impedir que isso acontecesse. Mas uma integração não se resume ao salário. Existem símbolos, práticas, denominações e percursos profissionais que desaparecem.

A partir de 29 de outubro de 2023, ninguém poderia ingressar na carreira de investigação e fiscalização do SEF. Não haveria novos concursos para inspetor do Serviço. Não haveria novos cursos de formação para aquela carreira. Não haveria novos inspetores-chefes do SEF. As promoções passariam a ocorrer dentro da carreira de investigação criminal da PJ. O corpo profissional que durante décadas usara a mesma designação estava encerrado. É aqui que a expressão extinção da carreira adquire o seu verdadeiro significado. Não significa que as pessoas tenham deixado de trabalhar. Significa que não existirá uma geração seguinte. Os últimos inspetores do SEF são aqueles que já pertenciam à carreira quando ela terminou. A história profissional deixou de poder reproduzir-se.

Essa circunstância tem uma dimensão identitária difícil de traduzir juridicamente. As instituições criam linguagem própria. Essa identidade é feita de memórias e referências: os primeiros cursos, os colegas, as chefias, as instalações, as operações e os postos de fronteira onde trabalharam. Os

serviços onde todos passaram em determinada fase. As expressões que só quem pertenceu à organização reconhece imediatamente.

Quando uma instituição desaparece, esta cultura não é transferida por decreto. Vai com as pessoas. Durante algum tempo sobrevive através delas. Depois começa inevitavelmente a diluir-se dentro das instituições que as recebem. É um processo normal. Mas é também uma perda histórica. Por isso é importante documentá-lo enquanto os protagonistas ainda podem contar aquilo que viveram. A transição para a PJ oferece, aliás, uma curiosa simetria histórica. Durante décadas, houve uma discussão recorrente sobre a natureza da investigação criminal realizada pelo SEF e sobre a relação entre a instituição especializada em estrangeiros e a Polícia Judiciária. Em determinadas matérias existiram áreas de contacto, de cooperação e, por vezes, de delimitação delicada de competências.

No final da história, a questão resolveu-se da forma mais radical possível. A carreira de investigação e fiscalização do SEF foi incorporada na própria Polícia Judiciária. O conhecimento que durante décadas existira numa polícia autónoma passou para a principal polícia de investigação criminal portuguesa. É uma mudança que merece ser observada não apenas administrativamente, mas historicamente.

Porque completa um percurso iniciado muito antes da criação formal da CIF com a configuração que mais tarde conhecemos. No princípio, o controlo dos estrangeiros estava profundamente ligado à segurança do Estado. Depois construiu-se um serviço próprio. Esse serviço ganhou carreira policial própria. A carreira adquiriu competências crescentes. Tornou-se órgão de polícia criminal. Desenvolveu investigação especializada. E, no final, essa componente foi absorvida por uma polícia cuja vocação central era precisamente investigar criminalidade. Pode ver-se aqui uma forma de retorno. Mas seria excessivamente simples dizer que a CIF finalmente

encontrou a sua "casa natural" na Polícia Judiciária. A CIF não era apenas investigação criminal.

Essa foi precisamente a razão pela qual a transição precisou de ser tão complexa. Centenas de inspetores continuaram temporariamente ligados a fronteiras porque também eram profissionais de fronteira. Outros possuíam conhecimentos administrativos porque tinham participado durante anos na decisão de processos. Outros tinham funções internacionais. A carreira crescera como produto da combinação de missões que caracterizou o próprio SEF. Quando se tentou separá-las, percebeu-se até que ponto estavam incorporadas nas mesmas pessoas.

Este talvez seja um dos aspetos mais reveladores da reforma. Durante o debate político, era possível afirmar que se separariam as funções administrativas das policiais. No terreno, encontravam-se trabalhadores que durante a carreira tinham exercido umas e outras. Separar funções era relativamente fácil. Separar experiência era impossível. Foi necessário escolher onde colocar cada pessoa e, durante algum tempo, permitir que continuasse a exercer aquilo que sabia fazer noutro organismo. A integração na PJ deve ser lida também à luz daquilo que aconteceu às restantes pessoas do Serviço. Os números divulgados pelo Governo permitem visualizar o desmembramento.

A AIMA iniciou a nova arquitetura com cerca de 590 trabalhadores provenientes do SEF; 75 passaram para o Instituto dos Registos e do Notariado; 794 profissionais integraram a Polícia Judiciária, incluindo os 789 membros da CIF; destes, centenas foram temporariamente afetos à PSP e à GNR para assegurar a transição das fronteiras. Aquilo que durante décadas estivera reunido numa só estrutura passou a estar distribuído. Essa é a verdadeira imagem da extinção. Não um edifício fechado. Uma organização dispersa. Os antigos colegas começaram a usar endereços eletrónicos diferentes.

A responder a diretores diferentes. A trabalhar sob ministérios diferentes. A consultar informação através de regras diferentes. A integrar carreiras diferentes. Alguns continuaram fisicamente nos mesmos locais. Outros mudaram. As relações informais construídas ao longo de décadas não desapareceram, mas deixaram de corresponder a uma cadeia institucional comum. A questão central passou então a ser coordenação. O legislador criou a Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros — UCFE, no âmbito do Sistema de Segurança Interna, para articular as diferentes entidades e assegurar a circulação de informação necessária ao novo modelo. A estrutura deveria coordenar PSP, GNR e PJ e estabelecer também ligação com AIMA e IRN.

A necessidade de criar esta unidade diz praticamente tudo sobre a natureza da transformação. O SEF integrava. O novo modelo coordenava. São verbos diferentes. Integrar significa colocar funções na mesma organização. Coordenar significa manter organizações separadas e construir mecanismos para que trabalhem em conjunto. Nenhum dos modelos é necessariamente superior em todas as circunstâncias. Mas os custos são diferentes. O modelo integrado corre o risco de concentração excessiva de competências.

O modelo fragmentado corre o risco de perda de informação, duplicação e conflitos de atribuições. A reforma portuguesa escolheu assumir o segundo conjunto de riscos para eliminar aquilo que considerava problemas do primeiro. É esse equilíbrio que a história futura terá de avaliar. No momento da extinção, contudo, uma coisa era já indiscutível. A CIF deixara de existir. A carreira que durante décadas constituíra o núcleo policial do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tinha terminado. Os seus membros pertenciam agora à Polícia Judiciária. Alguns entraram imediatamente nas estruturas da nova instituição. Outros permaneceram durante meses ou anos em funções de transição. Outros aproximavam-se da disponibilidade ou da aposentação. Para os mais antigos, a mudança tinha uma dimensão particular. Tinham

entrado para uma instituição que já não existia. Muitos terminariam a vida profissional noutra. É neste ponto que a história administrativa se encontra com a história pessoal. Uma carreira não é apenas uma sucessão de diplomas. É uma parte enorme da vida. É o primeiro dia.

A memória começa muitas vezes no primeiro estágio e no primeiro posto; continua nas primeiras decisões, nos turnos, nas noites de serviço, nas transferências, nas amizades, nos conflitos, nos erros e nos sucessos. E, finalmente, um despacho que diz que a carreira terminou. A 29 de outubro de 2023, o Estado português extinguiu juridicamente a carreira de investigação e fiscalização do SEF. Mas não podia extinguir aquilo que os seus profissionais sabiam. Esse conhecimento continuou. Nas fronteiras agora controladas pela PSP e pela GNR. Nas investigações agora realizadas pela Polícia Judiciária. Nos sistemas que sobreviveram ao Serviço. Nos processos transferidos. Nas pessoas que tinham trabalhado na instituição. E é também por isso que a história do SEF não termina verdadeiramente no dia em que o SEF desaparece. Continua nas instituições que receberam as suas funções. Continua na AIMA. Continua na Polícia Judiciária. Continua na PSP. Continua na GNR. Continua no Instituto dos Registos e do Notariado. Continua no Sistema de Segurança Interna.

A transição de outubro de 2023 mostrou que o fim de uma instituição não suspende os deveres do Estado. A nova organização teria de continuar a responder aos cidadãos e às exigências de segurança. Em 29 de outubro de 2023 entrou em funcionamento a AIMA. Herdou a vertente administrativa da imigração, trabalhadores, instalações e sistemas. E herdou, sobretudo, uma gigantesca pendência processual. A extinção do SEF estava concluída. O problema dos processos não. E seria precisamente aí que o país começaria a perceber a diferença entre extinguir um organismo e resolver os problemas que esse organismo carregava.

O estatuto dos trabalhadores na transição institucional

A extinção do SEF implicou decisões distintas sobre a situação profissional dos seus trabalhadores. Carreira, categoria, disponibilidade, colocação e exercício efetivo de funções são realidades jurídicas que não devem ser tratadas como equivalentes. O enquadramento geral resultou dos diplomas de transição; as situações individuais dependem dos atos administrativos que lhes foram aplicados.

Uma reorganização dessa dimensão exige informação clara e atempada. As pessoas precisam de conhecer as opções abertas, os efeitos sobre a sua carreira e os mecanismos de integração ou reafetação. Quando a decisão administrativa é tardia ou difícil de compreender, a incerteza pode prolongar-se para lá da data formal da reforma.

Os quadros de pessoal e as estatísticas de transferência permitem medir movimentos institucionais. Não descrevem, por si sós, a qualidade da comunicação interna ou o aproveitamento do conhecimento adquirido. Esses aspetos exigem documentação e avaliação próprias.

CAPÍTULO XXXVI

A AIMA — o dia seguinte à extinção

Em 29 de outubro de 2023, o SEF foi extinto e a AIMA iniciou funções. Mas nenhum dos processos que estavam por decidir desapareceu com ele. Nenhum cidadão deixou de precisar de uma autorização de residência. Nenhuma família deixou de aguardar um reagrupamento. Nenhum trabalhador estrangeiro deixou de necessitar de documentação. Nenhum pedido de asilo se extinguiu. Nenhuma renovação deixou de vencer. E nenhuma das centenas de milhares de manifestações de interesse acumuladas no sistema foi apagada porque a instituição que as recebera tinha sido extinta. Esta é talvez a primeira realidade necessária para compreender aquilo que aconteceu depois do SEF. Pode extinguir-se um organismo por lei. Não se extingue a procura administrativa que lhe deu origem.

No mesmo dia em que terminou o SEF entrou em funcionamento a Agência para a Integração, Migrações e Asilo — AIMA, I. P. A nova entidade fora criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, e apresentava uma configuração significativamente diferente da inicialmente imaginada durante o processo de reforma. Não era apenas a estrutura administrativa destinada a receber as funções não policiais do antigo Serviço. Absorvia também as atribuições do Alto Comissariado para as Migrações, que era simultaneamente extinto por fusão. A política de regularização documental e a política de integração passavam, assim, a coexistir dentro da mesma agência. O modelo procurava concretizar uma ideia politicamente forte. A pessoa estrangeira deixaria de ter como principal interlocutor administrativo uma polícia. Em vez de existir uma instituição simultaneamente responsável por funções policiais e administrativas, passaria a existir uma agência especialmente vocacionada para migrações, asilo, acolhimento e integração. O Governo apresentou a

entrada em funcionamento da AIMA como o início de um "novo paradigma". A expressão era ambiciosa.

No dia da abertura, a Agência dispunha de 34 balcões de atendimento e o Governo anunciava a intenção de abrir pelo menos mais dez no espaço de um ano. Previa-se também contratar 190 trabalhadores adicionais e realizar um investimento significativo em sistemas digitais. A AIMA iniciava funções com um orçamento global anunciado de 81 milhões de euros. Um dos dados decisivos constava do comunicado do Governo de 29 de outubro de 2023: a Agência iniciava atividade com cerca de 347 mil processos pendentes, segundo o universo então anunciado. Esta informação deve ser colocada no centro de qualquer avaliação posterior. A AIMA não começou do zero. Também não começou apenas com trabalhadores, instalações, sistemas e competências herdadas.

A nova Agência iniciou funções com uma pendência administrativa expressiva, acumulada antes da sua criação. Essa origem não a isenta de responsabilidade pela tramitação posterior, mas impede que os atrasos herdados sejam apresentados como se tivessem começado em 29 de outubro de 2023.

Nota de método — O Governo anunciou cerca de 347 mil pendências no arranque da AIMA, em 29 de outubro de 2023. Uma notícia de maio de 2024, baseada num relatório interno citado pela imprensa, referiu pelo menos 459 384 processos em curso na data da transição. Sem consulta do relatório integral e dos seus critérios de contagem, não é possível afirmar que se trata do mesmo universo. Os valores devem conservar a data, a fonte e a categoria a que respeitam.

Também não seria correto atribuir ao antigo SEF todos os processos que a AIMA viria a receber. A manifestação de interesse permaneceu disponível até 3 de junho de 2024, pelo que continuaram a entrar pedidos após a extinção do Serviço. Em outubro de 2023, o Governo anunciara 347 mil pendências; no início da atividade da Estrutura de Missão, em setembro de 2024, estavam pendentes cerca de 450 mil processos de manifestação de interesse, segundo

o balanço governamental de dezembro de 2025. Não se trata de uma série homogénea: os momentos, as tipologias e os critérios de apuramento diferem.

A distinção é decisiva para compreender a origem estrutural dos atrasos. A mudança de instituição não eliminou a possibilidade de novas submissões nem ampliou automaticamente a capacidade de decisão. Enquanto a entrada de pedidos excedesse persistentemente os processos concluídos, a pendência tenderia a crescer, qualquer que fosse a entidade responsável.

A extinção do SEF alterou o organismo que processava os pedidos. Não alterou imediatamente essa relação entre entrada e saída. A AIMA herdou, portanto, a consequência de uma opção legislativa que continuava em vigor. Durante os primeiros meses, a Agência tinha de fazer simultaneamente várias coisas extraordinariamente difíceis. Tinha de começar a existir. Tinha de integrar trabalhadores provenientes de duas organizações muito diferentes. Tinha de assumir bases de dados e sistemas informáticos. Tinha de continuar a decidir processos. Tinha de assegurar atendimento. Tinha de reorganizar instalações. Tinha de construir novas estruturas de direção. Tinha de preparar novos canais digitais. Tinha de adaptar-se à repartição de competências com o IRN, PSP, GNR, PJ e Sistema de Segurança Interna. E, enquanto fazia tudo isso, continuavam a entrar novos requerimentos. Poucas reformas administrativas começam em condições tão exigentes.

A distribuição dos antigos trabalhadores do SEF ajuda a perceber a dimensão do desafio. Dos profissionais da instituição extinta, 590 transitaram para a AIMA, 75 para o Instituto dos Registos e do Notariado e 794 para a Polícia Judiciária, embora centenas destes últimos permanecessem inicialmente em afetação transitória a PSP e GNR. Ou seja, a nova Agência não herdou sequer todo o capital humano do organismo que anteriormente tratava da imigração. Isso era deliberado. A reforma tinha precisamente

como objetivo retirar dela as funções policiais. Mas havia uma consequência inevitável. As pessoas que saíram transportaram consigo conhecimento.

Entre os quase oitocentos profissionais integrados na PJ encontravam-se trabalhadores que, ao longo das respetivas carreiras, tinham passado por áreas administrativas, atendimento, direção regional, asilo, fronteiras, sistemas documentais e diferentes funções relacionadas com estrangeiros. Não significa que devessem ter permanecido na AIMA. Significa apenas que a nova Agência não podia receber automaticamente toda a experiência acumulada pelo SEF apenas porque recebera determinadas competências legais. Competência transfere-se por diploma. Experiência transfere-se através das pessoas. E parte das pessoas tinha outro destino.

O Instituto dos Registos e do Notariado assumiu igualmente, a partir de 29 de outubro, novas competências relativas ao Passaporte Eletrónico Português e ao atendimento destinado a determinadas renovações de autorizações de residência. Setenta e cinco trabalhadores do SEF foram transferidos para o IRN para apoiar essas novas funções. A opção fazia sentido dentro da filosofia da reforma. Se a emissão de documentos é uma função essencialmente administrativa, poderia aproximar-se da estrutura nacional especializada em registos e identificação. Mas introduzia novamente fragmentação. Um cidadão estrangeiro podia passar a ter de perceber se o assunto que pretendia tratar pertencia à AIMA ou ao IRN. Uma fronteira ficara na PSP ou na GNR.

Uma questão criminal podia pertencer à PJ. Uma questão administrativa era da AIMA. Uma renovação poderia passar pelo IRN. A coordenação geral dependeria da nova Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros. O antigo modelo concentrava demasiadas coisas num Serviço. O novo modelo distribuía-as. A simplicidade organizacional de um lado transformava-se em necessidade de coordenação do outro. Este era o preço estrutural da reforma.

No plano político, porém, a expectativa criada em torno da AIMA era elevada. A nova Agência não deveria simplesmente fazer aquilo que o SEF fazia administrativamente. Pretendia-se uma administração mais rápida, próxima dos cidadãos, menos burocrática e mais integrada. E sem a dimensão policial que o Governo considerava inadequada para a relação administrativa quotidiana com os imigrantes. O problema é que uma mudança de paradigma não elimina um processo que já está há anos numa fila. Para quem aguardava uma autorização, a questão institucional tinha importância limitada. O cidadão não precisava de saber se o processo estava no SEF ou na AIMA. Precisava da decisão. Se a decisão não chegasse, a reforma administrativa podia ser politicamente profunda e, ao mesmo tempo, praticamente irrelevante para aquela pessoa. Foi precisamente neste ponto que começaram as dificuldades de perceção pública da nova Agência. A promessa de mudança foi imediata. Os resultados dependiam de capacidade que ainda estava a ser construída.

Aqueles que aguardavam há meses ou anos não estavam disponíveis para conceder à nova instituição um período longo de instalação. Tinham esperado no SEF. E continuavam a esperar na AIMA. Do ponto de vista administrativo, tratava-se de uma herança. Do ponto de vista do cidadão, era a mesma espera. Esta diferença de perspetiva é fundamental. A nova Agência podia alegar, com fundamento, que não tinha criado a maioria dos atrasos que recebera. O cidadão podia responder, igualmente com fundamento, que o Estado continuava sem lhe resolver o problema. Ambas as coisas podiam ser verdadeiras ao mesmo tempo. A situação agravava-se porque o mecanismo de manifestação de interesse permanecia aberto. A porta de entrada continuava disponível. Enquanto a AIMA tentava tratar o passado, o sistema produzia futuro.

Esta realidade só foi interrompida em 3 de junho de 2024, quando o XXIV Governo Constitucional, já presidido por Luís Montenegro, aprovou o

Decreto-Lei n.º 37-A/2024, revogando os procedimentos de autorização de residência assentes nas manifestações de interesse previstas nos artigos 88.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros. Os pedidos iniciados antes da entrada em vigor do diploma foram salvaguardados e continuaram sujeitos ao regime anterior. O significado administrativo da decisão é enorme. Durante anos, o sistema permitira que uma pessoa já presente em Portugal pudesse desencadear eletronicamente um processo de regularização assente em atividade profissional sem possuir previamente o visto de residência correspondente.

A partir de 4 de junho de 2024, deixaram de poder iniciar-se, em regra, novos procedimentos com base nas manifestações de interesse revogadas. Permaneceram os processos abrangidos pelo regime transitório, que seria posteriormente alterado. A medida permitiu delimitar o conjunto de situações antigas a apreciar, embora não o tenha tornado imediatamente simples ou estático.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, o Governo apresentou o Plano de Ação para as Migrações e apontou mais de quatrocentos mil processos pendentes como prioridade. Em outubro de 2023, o Executivo anterior anunciara cerca de 347 mil pendências, valor que não deve ser comparado sem ressalvas por poder representar um universo diferente. Em julho de 2024 foi criada, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, uma Estrutura de Missão para recuperar processos que os mecanismos correntes da AIMA não tinham capacidade de resolver em prazo adequado.

O regime transitório foi sucessivamente alterado. A Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro, salvaguardou, em condições delimitadas, situações de inscrição e contribuições para a segurança social anteriores a 4 de junho de 2024. A Lei n.º 61/2025, de 22 de outubro, fixou em 31 de dezembro de 2025 o prazo para apresentação dos pedidos abrangidos pela alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do

Decreto-Lei n.º 37-A/2024, sob pena de caducidade. Nenhuma destas alterações reabriu, em termos gerais, a manifestação de interesse para novos interessados. A aplicação de cada solução depende da redação vigente na data relevante.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024 criou uma resposta extraordinária à acumulação de processos. A Estrutura de Missão organizou tramitação, atendimento e recolha biométrica com reforço temporário de meios. O modelo recordava anteriores operações de recuperação de pendências do SEF, mas a dimensão do problema era agora incomparavelmente maior.

Ao contrário de operações anteriores, que incidiam sobre dezenas de milhares de processos, a Estrutura de Missão começou por enfrentar cerca de 450 mil manifestações de interesse pendentes, segundo o balanço oficial divulgado em dezembro de 2025. Essa dimensão ajuda a perceber por que motivo o reforço temporário de recursos foi considerado necessário.

A operação que começou efetivamente a trabalhar em setembro de 2024 tornou-se uma das maiores ações de recuperação administrativa realizadas em Portugal. Foram instalados vinte e cinco centros de atendimento em diferentes zonas do país. Participaram municípios, associações da sociedade civil, mais de trezentos mediadores e centenas de advogados, solicitadores e agentes de execução. Segundo o relatório posterior da AIMA, a operação chegou a mobilizar diariamente perto de 1 500 colaboradores e multiplicou por sete a capacidade de atendimento da Agência. Este dado suscita uma pergunta inevitável. Se era necessário mobilizar quase mil e quinhentas pessoas para recuperar a pendência, que hipótese teria a estrutura ordinária de a eliminar mantendo simultaneamente todas as restantes funções?

A resposta ajuda a colocar em perspetiva os últimos anos do SEF e os primeiros da AIMA. Não se tratava apenas de encontrar um modelo institucional mais humanista. Existia um problema quantitativo gigantesco.

Um problema de capacidade. Pode discutir-se se o SEF utilizou bem os recursos disponíveis, se a AIMA começou com a capacidade necessária e se certos procedimentos deveriam ter sido automatizados mais cedo.

Mas nenhuma análise séria pode ignorar a dimensão do universo. A tarefa de regularizar centenas de milhares de pessoas exige pessoas, sistemas, instalações, verificações e tempo. A tecnologia pode acelerar. Não pode tornar irrelevante a instrução. E a recuperação trouxe outro dado importante. Nem todos os processos pendentes correspondiam necessariamente a pessoas que continuavam interessadas ou que mantinham condições para obter a autorização. O levantamento posteriormente divulgado pela Estrutura de Missão indicava 446 921 manifestações de interesse abrangidas pela operação. Destas, centenas de milhares avançaram para agendamento e atendimento, mas 177 026 tinham sido notificadas para extinção no ponto de situação divulgado em 2025.

Esta realidade é essencial para compreender o significado da palavra "pendência". Um processo pendente não equivale automaticamente a uma autorização de residência por conceder. Pode existir duplicação. Pode o interessado ter abandonado Portugal. Pode não responder às notificações. Pode não pagar as taxas necessárias. Pode não apresentar a documentação exigida. Pode já não preencher os requisitos. Pode ter encontrado outra via jurídica. Pode simplesmente ter desaparecido do procedimento.

Enquanto não fossem formalmente encerrados, esses registos continuavam a integrar o universo administrativo de pendências. Esta diferença entre processos pendentes e pessoas efetivamente em condições de regularização raramente apareceu com clareza no debate público. A recuperação permitiu finalmente começar a medi-la. E revelou igualmente outra dificuldade das estatísticas migratórias portuguesas daquele período. Durante anos, os relatórios contabilizaram como população estrangeira residente sobretudo quem tinha o respetivo título emitido. Mas existiam

centenas de milhares de pessoas presentes em Portugal com manifestações de interesse submetidas e ainda não decididas. Elas viviam no país. Trabalhavam. Pagavam contribuições em muitos casos.

Utilizavam serviços, arrendavam casas e tinham filhos. Mas não apareciam integralmente na mesma categoria estatística dos titulares de autorização de residência. Quando a AIMA procurou posteriormente reconstruir a dimensão real da população estrangeira incluindo estas situações, os números mudaram profundamente. O Relatório de Migrações e Asilo de 2023 registava 1 044 606 cidadãos estrangeiros titulares de títulos ou situações contabilizadas na estatística tradicional no final daquele ano.

A análise posterior, incorporando manifestações de interesse correspondentes a pessoas efetivamente identificadas no processo de recuperação, mostrou que a presença estrangeira real era superior àquela que os números administrativos anteriores permitiam observar. O problema não era apenas estatístico. Era político. Um Estado não consegue planear escolas, saúde, habitação, transportes, integração ou administração migratória se desconhecer com suficiente aproximação quantas pessoas vivem efetivamente no território. A enorme pendência funcionava, neste sentido, como uma espécie de zona cinzenta populacional. As pessoas existiam social e economicamente antes de existirem plenamente na estatística administrativa. A recuperação processual começou a tornar essa realidade mais visível.

A sequência da reforma revela uma tensão importante. Durante anos, uma parte da crítica dirigida ao Serviço assentou na ideia de que existia uma administração excessivamente policial e burocrática. O SEF foi extinto. As funções policiais foram separadas. Nasceu uma agência administrativa e de integração. E, menos de um ano depois, o Estado teve de criar uma estrutura extraordinária com centenas de profissionais e milhares de colaboradores

para recuperar processos que a administração ordinária continuava sem capacidade para resolver.

Isto não demonstra, por si só, que a extinção do SEF tenha sido errada. Mostra que a separação entre funções policiais e administrativas não resolvia automaticamente a falta de capacidade decisória. Mesmo admitindo razões políticas legítimas para a separação, a reforma só poderia ser considerada bem-sucedida se a nova administração dispusesse de trabalhadores, sistemas e organização suficientes para decidir em prazo razoável. A natureza civil da AIMA e a qualidade efetiva da resposta prestada aos cidadãos são questões diferentes.

É necessário garantir que existe alguém para atender o telefone, receber o cidadão, analisar o processo e emitir o documento. A humanização de uma administração mede-se também pelo tempo de espera. Uma pessoa que passa anos sem obter decisão não está necessariamente melhor apenas porque a entidade que não decide já não é uma polícia. A dignidade administrativa exige resposta.

Esta realidade foi reconhecida pelo próprio Governo em 2024 quando justificou juridicamente a Estrutura de Missão através da vulnerabilidade social e da desproteção jurídica provocadas pelas pendências. A questão deixava, portanto, de poder ser apresentada como mera disputa corporativa sobre o passado do SEF. Era já um problema da nova arquitetura. A Estrutura de Missão demonstrou que grandes volumes podem ser recuperados quando o Estado concentra recursos de forma extraordinária. Em maio de 2025, o Governo anunciou que a missão inicial de tratamento dos mais de quatrocentos mil processos de manifestação de interesse tinha sido essencialmente cumprida e decidiu prolongar a estrutura até ao final daquele ano para enfrentar outras pendências. Mas o próprio sucesso produziu uma conclusão desconfortável. A pendência não terminava nas manifestações de interesse. Depois delas existiam dezenas de milhares de pedidos abrangidos

pelo regime transitório, títulos CPLP que precisavam de ser substituídos e centenas de milhares de autorizações de residência prorrogadas que necessitavam de renovação.

O Relatório de Migrações e Asilo de 2024 sintetizaria a dimensão acumulada de forma impressionante: depois da missão inicial, a estrutura passou a lidar também com mais de cinquenta mil pedidos ao abrigo do regime transitório, mais de 215 mil títulos CPLP em papel a converter em cartões de residência e cerca de 374 mil títulos de residência cuja validade tinha sido prorrogada. No espaço de um ano, a estrutura extraordinária passou a estar associada à resolução de aproximadamente um milhão de procedimentos. A dimensão do conjunto obriga a regressar à questão central: O problema que Portugal enfrentava era institucional? Era legislativo? Era tecnológico? Era de recursos humanos? Era consequência do crescimento da imigração?

O crescimento da procura, as manifestações de interesse, a pandemia, as pendências anteriores e as dificuldades iniciais da AIMA contribuíram, em graus que devem ser medidos, para a dimensão do problema. Procurar uma causa única serviria apenas para construir uma narrativa politicamente confortável. A história raramente é tão simples. O SEF acumulou pendências. A pandemia agravou-as. A legislação permitiu que novos pedidos continuassem a entrar em massa. A população estrangeira aumentou a uma velocidade excecional. A instituição foi colocada em processo de extinção precisamente quando continuava submetida a essa pressão. A AIMA nasceu enquanto recebia centenas de milhares de processos antigos. A transição dividiu trabalhadores e conhecimento por diferentes organismos.

A nova Agência demorou a construir capacidade. E o mecanismo de manifestação de interesse continuou aberto até junho de 2024. O encerramento do procedimento permitiu delimitar administrativamente parte das pendências e organizar uma resposta extraordinária. Não existe um

único culpado administrativo capaz de explicar esta sequência. Existem decisões. E consequências. Uma história institucional deve reconstruir umas e outras.

Os números mais recentes exigem distinguir definições e metodologias. No Relatório de Migrações e Asilo de 2025, divulgado pela AIMA em 22 de setembro de 2026, o total administrativo de cidadãos estrangeiros residentes no final de 2025 foi apresentado como 1 585 854. O Instituto Nacional de Estatística, em estimativas de população residente construídas com integração de fontes administrativas, apontou para 1 597 539 pessoas de nacionalidade estrangeira no mesmo momento. A diferença de 11 685 pessoas não deve ser tratada como erro de uma das entidades sem análise dos respetivos universos, critérios e procedimentos de apuramento. Os valores não são diretamente intercambiáveis e nenhum deles permite, isoladamente, inferir quantas pessoas entraram em Portugal em 2025.

Na audição parlamentar de 7 de outubro de 2026, o Governo afirmou ter resolvido 98% das pendências abrangidas pela Estrutura de Missão. Indicou ainda cerca de cinco mil manifestações de interesse por concluir, num universo inicial aproximado de 445 mil. Os indicadores dizem respeito a universos que devem ser distinguidos. Trata-se de um resultado anunciado pelo Executivo e relativo a um conjunto definido de processos; não demonstra, sem indicadores complementares e séries comparáveis, que toda a pendência administrativa da AIMA tenha desaparecido ou que o tempo médio de resposta se tenha normalizado. O contraste entre o anúncio político e a medição permanente do serviço é essencial para avaliar os resultados da reforma.

A experiência da AIMA produz ainda uma conclusão importante para a avaliação da própria extinção do SEF. Durante o debate que precedeu a reforma, uma parte da discussão concentrou-se sobre aquilo que o antigo Serviço era. A instituição reunia polícia, administração, fronteiras,

investigação, asilo e documentação. Depois de 29 de outubro de 2023, tornou-se possível observar o problema inverso. O que acontece quando tudo isso é separado? Algumas consequências parecem positivas. A investigação criminal passou para uma polícia com grande capacidade especializada. As funções de integração foram aproximadas das decisões administrativas sobre migração. A PSP e a GNR desenvolveram novas competências de fronteira. O IRN passou a participar mais diretamente na documentação de cidadãos estrangeiros.

Mas surgiram também novas necessidades de coordenação e problemas que a simples extinção do Serviço não podia solucionar. A experiência portuguesa tornou-se, assim, um caso particularmente interessante de engenharia institucional. O antigo modelo concentrava. O novo distribui. O primeiro exigia controlo interno sobre funções muito diferentes. O segundo exige coordenação permanente entre instituições diferentes. A questão decisiva é saber qual destes custos produz melhores resultados.

Essa resposta não pode ser retirada da morte de Ihor Homeniuk. Nem da nostalgia de antigos trabalhadores. Nem dos programas eleitorais. Nem do simples facto de a AIMA ter começado com dificuldades. Exige dados. Exige tempo. Exige comparar segurança das fronteiras, eficácia da investigação criminal, duração dos procedimentos, qualidade do asilo, capacidade de integração, proteção dos direitos fundamentais, circulação de informação e custos administrativos antes e depois da reforma. Só então será possível avaliar verdadeiramente o modelo. Mas existe já uma conclusão que os acontecimentos posteriores à extinção permitem estabelecer. O SEF não levou consigo os problemas quando desapareceu. Eles ficaram. Alguns pertenciam à própria instituição.

Outros pertenciam às leis que executava. Outros à política migratória definida pelos governos. Outros à insuficiência histórica de recursos. Outros ao crescimento extraordinário da procura. Outros nasceram na própria

transição. A mudança de placa na porta não podia resolvê-los. A 29 de outubro de 2023 terminou o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. No dia seguinte, Portugal continuava a ter de fazer exatamente aquilo que justificara a existência de uma administração de estrangeiros desde os primeiros anos da democracia.

Saber quem entra. Saber quem permanece. Proteger quem tem direito a proteção. Combater quem explora os movimentos migratórios. Documentar quem vive legalmente no país. Decidir quem reúne condições para permanecer. Fazer regressar quem legalmente tenha de sair. Partilhar informação com outros Estados. E fazê-lo respeitando direitos fundamentais. Mudaram as instituições. A missão do Estado permaneceu. A experiência da AIMA mostrou também outra realidade. Décadas antes, quando o SEF enfrentava dezenas de milhares de processos acumulados, criaram-se grupos de recuperação, métodos especiais, campanhas de atendimento e soluções tecnológicas. Em 2024, já sem SEF, Portugal fez essencialmente a mesma coisa em escala muito maior. Criou uma estrutura de missão.

A recuperação de processos exigiu equipas, novos centros, mediadores, apoio jurídico e reorganização digital. O recurso a uma estrutura extraordinária recordou respostas anteriores do Estado a acumulações de pendências, embora em escala e circunstâncias diferentes. A semelhança não dispensa a análise das causas próprias de cada período.

Enquanto o desenho legal permitir que a procura cresça mais depressa do que a capacidade administrativa, a pendência acabará por reaparecer. A designação da entidade competente não altera essa relação entre procura, meios e capacidade decisória. Por isso, avaliar o desaparecimento do SEF exige ir além da pergunta sobre se a instituição deveria ou não ter sido extinta. É necessário perguntar se Portugal aprendeu com aquilo que produziu os seus problemas. Se criou canais legais de imigração ajustados às necessidades económicas. Se conseguiu planear os recursos necessários. Se

passou a conhecer em tempo útil a dimensão dos fluxos. Se os consulados têm capacidade para processar os vistos que agora devem substituir as manifestações de interesse.

Se os sistemas conseguem comunicar. Se as diferentes forças sabem partilhar a informação. Se os procedimentos simples são verdadeiramente simples. Se os processos complexos continuam a ser analisados com rigor. Se a segurança melhorou. Se os direitos são mais bem protegidos. E se o cidadão recebe uma decisão dentro de um prazo aceitável.

A reforma deve ser julgada pelas condições da transferência e pelos resultados das entidades sucessoras. Além dos processos, foram redistribuídos sistemas, práticas, trabalhadores e competências. Documentar o conhecimento preservado e o que se perdeu exige fontes e comparação de resultados, não apenas impressões de quem participou na transição.

CAPÍTULO XXXVII

A memória que não se transfere por decreto

A extinção de um organismo público obriga a redistribuir competências, trabalhadores, processos, instalações, equipamentos, verbas e contratos. É preciso preservar sistemas e fixar quem responde pelas decisões pendentes. Foi essa a dimensão mais visível da transição do SEF, concretizada em 29 de outubro de 2023. Mas a mudança de titular não esgota uma reforma. Há conhecimentos ausentes das listas e dos autos de entrega: capacidades coletivas adquiridas perante casos difíceis, falhas reconhecidas e soluções que só a experiência permitiu amadurecer. Não é apenas saudade de instalações ou colegas. É a memória institucional: conhecimento acumulado cuja utilidade depende de ser transmitido, questionado e adaptado a novas equipas. Nem sempre se perde uma regra escrita; por vezes perde-se a razão que levou a estabelecê-la. A questão decisiva é saber se os processos mudaram de organismo acompanhados das condições que permitiam tratá-los com experiência e rigor.

É saber por que razão determinado procedimento passou a ser feito daquela forma. É conhecer os erros que já foram cometidos e as soluções experimentadas. É perceber que uma determinada falsificação documental apareceu pela primeira vez dez anos antes num certo circuito migratório. É conhecer a diferença entre aquilo que uma norma parece dizer e as dificuldades concretas que a sua execução repetida revelou. É saber que determinada autoridade estrangeira responde mais depressa através de um determinado canal. É reconhecer um padrão numa sequência aparentemente banal de processos. É recordar por que razão um campo foi acrescentado a uma aplicação informática. É saber que determinada regra interna nasceu depois de um problema concreto que já ninguém encontra facilmente

documentado. É conhecer as pessoas. É conhecer métodos, atalhos legítimos, riscos e erros que não devem repetir-se.
Este conhecimento raramente está todo escrito. Nenhuma organização consegue escrever tudo aquilo que sabe. Uma parte está nos manuais. Outra nos diplomas. Outra nas ordens de serviço.

A importância das memórias pessoais é particularmente visível quando se colocam lado a lado testemunhos identificados de diferentes gerações e posições institucionais. Sanches recupera o sentido estratégico do desenho fundador; Mendes Lopes restitui o trabalho miúdo de criar turnos, instalar equipamentos e aprender procedimentos; Cipriano descreve o funcionamento de estruturas extraordinárias, a inspeção e o esforço exigido para responder a fluxos administrativos. Estas perspetivas não constituem uma versão única do passado. Por vezes reforçam-se; noutras divergem no diagnóstico sobre autonomia, organização e cultura profissional. Preservá-las com indicação da sua natureza e dos seus limites torna a história mais forte do que qualquer tentativa de produzir uma memória oficial harmonizada.

A este respeito, Mendes Lopes oferece uma nuance importante: não considera necessariamente que o conhecimento acumulado tenha desaparecido com a extinção, porque muitos dos seus portadores continuaram a exercer funções noutras instituições. A sua dúvida incide antes sobre a possibilidade de esse conhecimento ter sido integralmente aproveitado. Distinguir perda, dispersão e falta de utilização é historicamente relevante. A circulação de pessoas pode preservar saberes, mas a transmissão institucional exige também condições para os partilhar, atualizar e aplicar.

Um testemunho operacional anónimo confirma, por outra via, o carácter acumulativo dessa aprendizagem. O depoente distingue o que podia ser ensinado numa sala — normas jurídicas, técnicas documentais, regras

profissionais — do que se adquiria pelo trabalho supervisionado: reconhecer padrões, ponderar contextos e antecipar dificuldades de execução. Recorda também a utilidade das formações periódicas e dos instrumentos técnicos partilhados entre equipas, sobretudo quando permitiam reduzir erros e aproximar práticas. O valor desta memória não está em idealizar uma aprendizagem improvisada, mas em mostrar que a formação inicial e a atualização permanente só se completam quando existe transmissão organizada entre profissionais.

A recolha segue limites editoriais distintos. As pessoas que autorizaram a sua identificação são nomeadas apenas relativamente aos contributos publicáveis. Um testemunho é usado exclusivamente sob anonimato, sem elementos biográficos que permitam atribuí-lo a uma pessoa determinada. Outros materiais foram cedidos somente para orientação da pesquisa: deles não são publicados excertos, paráfrases atribuíveis, informações exclusivas ou conclusões apresentadas como provadas. A existência desses materiais pode sugerir perguntas, mas só documentação independente e legitimamente publicável pode sustentar factos inseridos na narrativa.

Outra parte encontra-se nos relatórios, nos sistemas informáticos e nos arquivos. Mas uma parcela muito importante encontra-se apenas nas pessoas que trabalharam durante anos sobre os mesmos problemas. É aquilo a que se chama, frequentemente, conhecimento tácito. E é esse conhecimento que uma extinção institucional coloca em maior risco. O SEF tinha uma característica que tornava esta questão especialmente importante. Não era uma instituição recente. Quando desapareceu, acumulava décadas de experiência num domínio extraordinariamente especializado. A imigração parece simples apenas quando observada de longe. Um cidadão entra ou não entra. Tem documentos ou não tem. Reside legalmente ou irregularmente. Tem ou não direito a uma autorização.

Na prática, cada uma destas categorias contém dezenas de situações diferentes. Uma pessoa pode entrar com visto consular. Pode estar dispensada de visto. Pode ser familiar de cidadão da União. Pode pedir proteção internacional. Pode apresentar documentos emitidos por Estados cujos sistemas administrativos funcionam de maneira completamente diferente do português. Pode ter duas nacionalidades. Pode possuir um título emitido por outro Estado Schengen. Pode viajar com menor que não seja seu filho.

Pode apresentar documentação verdadeira obtida através de declarações falsas. Pode apresentar documento falso contendo dados verdadeiros. Pode utilizar identidade pertencente a outra pessoa. Pode ter sido vítima de tráfico. Pode fazer parte da rede de tráfico. Pode parecer pertencer a uma categoria e, depois da análise, pertencer a outra. É a experiência acumulada que permite reconhecer estas diferenças com rapidez. Ao longo de décadas, o SEF construiu especializações que não nasceram por geração espontânea. Nasceram de milhares de situações concretas: controlos, entrevistas, investigações, erros, acertos, cooperação internacional e formação. E transmissão informal entre trabalhadores. O jovem inspetor aprendia no curso.

Mas aprendia também com o inspetor que estava há vinte anos na fronteira. O trabalhador administrativo conhecia a legislação. Mas aprendia igualmente com quem já tinha tratado milhares de renovações. O especialista de informática conhecia o sistema. Mas precisava de conversar com quem utilizava a aplicação todos os dias para perceber por que razão determinada funcionalidade tinha de mudar. O conhecimento institucional formava-se precisamente nessa interação.

É por isso que a história tecnológica do Serviço não pode ser separada da sua cultura profissional. Um sistema informático não contém apenas código. Contém decisões sobre como a organização trabalha. Quando o SI-SEF, os

sistemas de fronteira, os mecanismos biométricos, o agendamento, os portais e as múltiplas aplicações foram sendo desenvolvidos, cada opção tecnológica incorporou conhecimento operacional. Alguém decidiu quais os campos necessários. Alguém definiu os estados possíveis de um processo. Alguém percebeu que determinada consulta deveria ser automática. Alguém alertou que uma certa informação precisava de estar disponível na fronteira. Alguém percebeu que determinado cruzamento permitia detetar uma irregularidade. A tecnologia cristalizava experiência.

Transferir os sistemas permitia, portanto, preservar uma parte da memória. Mas apenas uma parte. Uma aplicação mostra como o procedimento funciona. Nem sempre explica por que razão foi construído daquela maneira. Esta diferença torna-se particularmente relevante quando as novas entidades começam a alterar os sistemas que receberam. Uma funcionalidade pode parecer redundante a quem não conhece a história da sua criação. Pode ser eliminada. Meses depois surge novamente o problema que aquela funcionalidade tinha sido criada para resolver.

É um fenómeno conhecido em organizações complexas. Quando desaparece a memória da causa, algumas precauções passam a parecer burocracia. Até ao dia em que fazem falta. O mesmo acontece com os procedimentos. Ao longo da história do SEF foram produzidas circulares, notas técnicas, instruções, despachos e orientações internas destinadas a uniformizar a aplicação da legislação. Parte dessa documentação poderá hoje parecer irrelevante porque a norma entretanto mudou. Mas constitui uma fonte histórica indispensável para perceber como o Estado português administrou diferentes fases da imigração. A existência atual de uma parte significativa da documentação institucional disponível através dos antigos portais do Serviço é, neste sentido, particularmente valiosa. O SEFSTAT continua a disponibilizar uma série longa dos relatórios estatísticos anuais produzidos pelo Serviço, permitindo reconstruir a evolução da imigração

portuguesa, das fronteiras e do asilo durante grande parte da existência institucional.

Também a página institucional que acompanhou a fase final da transição conserva documentos relacionados com as listas de integração e afetação dos trabalhadores, além de referências ao Código de Ética da carreira de investigação e fiscalização e ao Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Esta documentação deve ser preservada. Não apenas porque pertence à história do SEF. Porque pertence à história administrativa do Estado português. Um dos riscos das grandes reformas é o desaparecimento digital das instituições extintas. Um portal deixa de ser atualizado. Um domínio é encerrado. As ligações deixam de funcionar. Documentos que estiveram durante vinte anos disponíveis publicamente tornam-se progressivamente mais difíceis de localizar. O arquivo físico tradicional envelhece lentamente. O arquivo digital pode desaparecer num instante. Um servidor desligado pode apagar da memória pública uma quantidade de informação incomparavelmente superior àquela que caberia numa sala inteira de arquivo. Por isso, a preservação documental do SEF não deve depender apenas da sobrevivência casual de páginas na Internet.

Importa preservar relatórios, estatísticas, planos, ordens de serviço, manuais de fronteira e documentos relativos à preparação de Schengen. Incluem-se ainda protocolos, projetos tecnológicos, estudos, organogramas, relatórios de inspeção e documentação dos concursos de recrutamento. Nem todos estes documentos são públicos: alguns contêm dados pessoais ou informação classificada; outros estão sujeitos a acesso condicionado. O dever de conservar não equivale a um direito irrestrito de divulgar. Preservar significa assegurar que esse património não desaparece e que poderá vir a ser estudado, com as salvaguardas legais adequadas, por investigadores e pelas instituições que herdaram funções do SEF.

A importância desta preservação aumenta porque a extinção fragmentou também o destino funcional dos arquivos. A investigação criminal passou para a Polícia Judiciária. As fronteiras para PSP e GNR. A componente administrativa para a AIMA e parcialmente para o IRN. A coordenação para o Sistema de Segurança Interna. Os sistemas tiveram de ser partilhados ou adaptados.

É possível que documentos produzidos originalmente dentro de uma única cadeia administrativa tenham passado a interessar a diferentes sucessores. Quem fica com o original? Quem conserva a série completa? Quem responde a um pedido de consulta formulado vinte anos depois? Quem assegura que um documento aparentemente relevante apenas para uma função não possui também importância para outra? A gestão documental de uma extinção pode ser tão complexa quanto a gestão dos trabalhadores. Mas existe ainda um património que nenhum arquivo público consegue conservar sozinho. A experiência oral. Em 2023 ainda trabalhavam no SEF pessoas que tinham ingressado na instituição nos primeiros anos da década de 1990 e, em alguns casos, antes.

Esses profissionais tinham vivido praticamente toda a consolidação do Serviço. Conheciam colegas e dirigentes que entretanto morreram. Tinham participado em procedimentos que desapareceram. Conheciam instalações que já não existiam. Tinham vivido a passagem das máquinas de escrever para os sistemas integrados. Recordavam o período anterior à aplicação de Schengen. Tinham participado nas primeiras grandes regularizações.

Conservavam memórias de contexto e de funcionamento que a documentação formal nem sempre permite reconstituir integralmente; essas memórias, porém, só podem ser utilizadas como testemunho e dentro dos limites legais de reserva e confidencialidade. Quando essas pessoas se aposentarem e desaparecerem, uma parte desse conhecimento desaparecerá com elas se não tiver sido registada. É esta uma das razões pelas quais uma

história institucional não deve ser construída exclusivamente através dos diplomas. O Diário da República consegue dizer em que dia foi criada uma determinada estrutura. Não consegue dizer como foi recebida pelos trabalhadores. Um relatório consegue indicar quantos processos foram decididos. Não consegue explicar como uma equipa trabalhou durante semanas para eliminar a pendência. Uma portaria mostra o organograma. Não mostra as relações reais entre departamentos. Uma ata pode registar uma decisão. Não explica necessariamente o conflito que a precedeu. A memória oral permite preencher parte desses espaços.

A recolha escrita feita para esta obra reuniu contributos de profissionais e dirigentes com percursos distintos. Uns acompanharam a formação da carreira e a ocupação das fronteiras; outros trabalharam na organização regional, na gestão quotidiana, na inspeção ou nas regularizações extraordinárias. As autorizações de utilização não são uniformes: há respostas com identificação permitida, contributos sob anonimização e documentos restritos a orientação de pesquisa. Esta diversidade obriga a prudência acrescida. As perceções recolhidas divergem, designadamente quanto à autonomia dos dirigentes, ao grau de articulação entre unidades e à eficácia das respostas dadas pela estrutura central. Não há uma memória única do SEF, e a obra não pretende fabricá-la.

Essas diferenças fazem parte do objeto histórico. O SEF trabalhou durante décadas em regiões, serviços, aeroportos, portos e contextos políticos distintos. Nos depoimentos publicáveis reaparecem, com intensidades variáveis, a aprendizagem prática, a necessidade de adaptar os meios às tarefas e a complementaridade entre conhecimento administrativo, controlo de fronteiras, fiscalização e investigação. As memórias da fase fundadora ajudam a compreender o recrutamento, a formação, a aprendizagem com serviços congéneres e o início de uma cultura especializada. As de períodos posteriores chamam a atenção para o peso das decisões centrais e para a

importância de preservar equipas, procedimentos e saber profissional. Todas devem ser lidas em articulação com diplomas, relatórios e demais fontes verificáveis.

A extinção surge igualmente como acontecimento pessoal e profissional. Há depoimentos que registam surpresa ou discordância, outros que salientam a possibilidade de perda de conhecimento e outros ainda que reconhecem as limitações do modelo anterior. A pluralidade de reações não prova que a decisão de extinguir o SEF tenha sido correta ou incorreta. Revela o modo como foi vivida por pessoas de gerações e funções diferentes. A memória humana pode perder datas, reorganizar acontecimentos à luz de factos posteriores ou associar decisões complexas a explicações demasiado simples. O testemunho não substitui o documento: dialoga com ele, aponta perguntas e, por vezes, obriga a corrigi-lo ou a procurar outros elementos.

A combinação entre arquivo e memória é igualmente útil para compreender a formação das práticas administrativas: a sucessão dos modelos de atendimento, a passagem do papel para os sistemas digitais e a procura de critérios uniformes de decisão. Essas práticas só podem, porém, ser descritas com precisão quando se conhecem os atos que as instituíram, os serviços que as aplicaram e o período em que vigoraram. A memória profissional permite localizar problemas e identificar soluções ensaiadas; a documentação distingue uma rotina de trabalho de um procedimento formalmente aprovado. Sem essa distinção, um episódio isolado corre o risco de adquirir uma importância histórica que as fontes disponíveis não sustentam.

A correspondência e os questionários agora reunidos reforçam também a necessidade de distinguir experiência direta e interpretação posterior. Há contributos que descrevem com pormenor a formação dos primeiros agentes, a sucessão das funções nos aeroportos e o trabalho de regularização; outros abordam a perda de coesão institucional e a tensão entre autonomia local e direção central. Alguns textos foram recebidos exclusivamente para orientar

a investigação, e outros sob reserva: a sua existência integra o arquivo privado de trabalho, mas não legitima a divulgação de relatos, acusações ou detalhes pessoais. Preservar a memória não significa publicar tudo. Significa selecionar o que pode ser confirmado e legitimamente tornado público, sem desproteger as pessoas que confiaram a sua recordação ao autor.

Como se organizavam as operações de fiscalização antes da informatização? Como se construiu a Divisão de Investigação? Como surgiu determinada aplicação? Que resistências encontrou? Que papel tiveram funcionários administrativos cuja contribuição não aparece nas decisões formais? Como se processava o contacto entre a direção e as estruturas regionais? Que acontecimentos produziram alterações que depois pareceram naturais? São perguntas que os arquivos, sozinhos, dificilmente responderão integralmente. Por isso, a extinção do SEF deveria ter sido acompanhada por um projeto sistemático de preservação da memória institucional. Não apenas um inventário patrimonial. Uma verdadeira operação de história oral e documental.

Seria necessário entrevistar antigos dirigentes, chefias de investigação, responsáveis de fronteira, especialistas de documentação, trabalhadores administrativos, informáticos, mediadores, formadores e representantes dos trabalhadores, de diferentes gerações do Serviço. Pessoas que concordaram com a extinção. E pessoas que a combateram. Nenhuma instituição deve escrever a sua história apenas através dos vencedores das disputas internas. Também não deve escrevê-la apenas através dos ressentidos. Precisa das duas vozes. E precisa dos documentos que permitam confrontá-las.

A própria trajetória dos relatórios do SEF demonstra que a organização produziu ao longo dos anos uma quantidade considerável de conhecimento sobre a imigração portuguesa. O RIFA tornou-se uma referência pública precisamente porque reunia informação estatística que ultrapassava a necessidade imediata de gestão do Serviço. A Direção Nacional assinalava em

2021 o papel desses relatórios na caracterização das dinâmicas migratórias e na transparência da informação disponibilizada a parceiros nacionais e internacionais. Esse património não pertence apenas à instituição que o produziu. Pertence ao país. E deveria ser tratado como tal. Há ainda outra espécie de memória particularmente vulnerável após uma extinção: a memória das relações internacionais.

Durante décadas, funcionários do SEF representaram Portugal em grupos de trabalho europeus, missões Schengen, estruturas da Frontex, redes de fraude documental, cooperação policial, asilo e inúmeras formações e operações internacionais. Formalmente, o Estado português continua representado. O lugar não fica vazio porque o SEF desapareceu. Mas a pessoa que passa a ocupar determinada cadeira numa reunião europeia precisa de receber mais do que uma pasta de documentos. Precisa de saber aquilo que foi discutido nos anos anteriores.

Quais eram as posições portuguesas. Quais os compromissos assumidos informalmente. Quem são os interlocutores relevantes. Que propostas já tinham sido rejeitadas. Que problemas permaneciam em negociação. Parte desta continuidade é institucionalizada através de atas e sistemas. Outra parte depende de relações profissionais. A cooperação internacional é feita entre Estados. Mas funciona frequentemente através de pessoas que aprenderam a confiar umas nas outras. Quando uma instituição desaparece, esta rede pode sobreviver através dos profissionais que transitam. Ou pode romper-se. A integração de antigos inspetores na Polícia Judiciária e a afetação transitória às forças de segurança permitiram preservar uma parte importante dessas ligações.

A transferência de outros trabalhadores para a AIMA também. Mas o conhecimento ficou distribuído. A pessoa que conhecia simultaneamente a dimensão documental e policial de determinado problema passou a trabalhar numa instituição com apenas parte das antigas competências. Novamente, a

coordenação procura substituir a integração. A memória tem de conseguir fazer o mesmo percurso. O problema é ainda mais sensível nas fronteiras. Uma fronteira não funciona apenas através da leitura do Código das Fronteiras Schengen. Existe conhecimento específico sobre cada aeroporto e cada porto.

Esse conhecimento abrange rotas, companhias, perfis documentais, sazonalidade, métodos utilizados por redes, pontos vulneráveis, problemas recorrentes e relações com os operadores aeroportuários. Procedimentos em caso de recusa de entrada. Localização e funcionamento dos espaços destinados aos cidadãos não admitidos. Tudo isto pode ser formalizado. Mas uma parte aprende-se trabalhando no local. Foi precisamente por isso que a transição das fronteiras exigiu formação e a permanência temporária de centenas de antigos inspetores do SEF junto da PSP e da GNR, como analisado no capítulo anterior. O legislador reconheceu, na prática, que a memória profissional precisava de tempo para ser transferida. E precisou de mais tempo do que inicialmente previsto.

Uma reforma administrativa não se esgota na distribuição legal de competências. O controlo de fronteiras na PSP, as funções fronteiriças da GNR e a investigação criminal na PJ exigem formação específica, transmissão de procedimentos e preservação de conhecimento sobre documentos, redes e rotas. Sem essa passagem, a mudança de organograma pode criar uma interrupção operacional que a lei, por si, não resolve.

Também na AIMA importava conservar o conhecimento de quem instruía processos migratórios. Os trabalhadores não são apenas recursos inscritos num mapa de pessoal: transportam experiência difícil de substituir. Isso não significa conservar todas as práticas da instituição extinta. A memória profissional inclui também burocracias excessivas, interpretações desatualizadas e resistências à mudança. A reforma tinha de distinguir o conhecimento a preservar dos hábitos a corrigir.

Se assim fosse, a reforma perderia sentido. O objetivo deve ser selecionar. É necessário preservar o conhecimento útil, identificar erros, eliminar práticas inadequadas e conservar o que funciona. Modificar aquilo que não funciona. Mas para escolher é preciso primeiro saber o que existe. Reorganizar antes de compreender é uma forma segura de perder conhecimento útil juntamente com práticas que justificavam mudança. Essa deveria ser uma regra elementar de qualquer reforma do Estado.

No caso do SEF, o processo de extinção aconteceu num contexto particularmente desfavorável a este trabalho de reflexão. A organização atravessava uma pandemia. Tinha enormes pendências. Enfrentava a crise decorrente da morte de Ihor Homeniuk. Os trabalhadores estavam preocupados com o futuro profissional. As sucessivas alterações legislativas mudavam calendários e instituições de destino. A liderança tinha a missão paradoxal de manter o Serviço operacional enquanto preparava a sua dissolução. Não era o ambiente ideal para construir serenamente um grande arquivo de memória institucional. Ainda assim, parte dessa memória sobreviveu. Essa memória subsistiu em documentos, relatórios, aplicações, estatísticas, processos e nas pessoas que transitaram para outras entidades.

Nos antigos trabalhadores que se aposentaram. Permaneceu com dirigentes, trabalhadores administrativos, técnicos e inspetores; sobrevive ainda na linguagem — palavras, siglas, nomes de operações, métodos e histórias partilhadas. Durante anos, antigos profissionais continuarão a dizer "no SEF fazíamos assim" mesmo quando já pertencem a outras organizações. É uma forma de permanência. Mas é uma permanência com prazo.

As novas gerações da Polícia Judiciária não terão trabalhado no SEF. Os novos polícias que entrarem para as unidades de fronteira da PSP aprenderão a atividade dentro da PSP. Os futuros trabalhadores da AIMA conhecerão apenas a AIMA. A certa altura, os antigos profissionais do Serviço constituirão uma minoria. Depois desaparecerão da vida ativa. A memória

passará então a depender quase exclusivamente daquilo que tiver sido preservado. É por isso que escrever esta história enquanto os protagonistas ainda podem falar não é um exercício de nostalgia. É uma necessidade documental. O próprio fim da instituição criou a oportunidade de ouvir versões que durante a vida ativa poderiam ser mais difíceis de recolher. A distância pode permitir maior liberdade.

Antigos dirigentes podem reconhecer decisões erradas. Funcionários podem explicar conflitos. Inspetores podem falar sobre operações antigas já sem relevância operacional. Administrativos podem mostrar o que os relatórios nunca registaram. Informáticos podem reconstruir a transformação tecnológica vista de dentro. Representantes de associações de imigrantes podem explicar como observavam o Serviço do outro lado do balcão. Advogados podem descrever as dificuldades dos procedimentos.

Magistrados podem avaliar a investigação criminal produzida pelo SEF. Responsáveis políticos podem explicar por que decidiram aquilo que decidiram. E críticos da instituição podem confrontar a memória interna com a experiência daqueles que estiveram sujeitos à sua atuação. Uma história séria precisa de todos. Porque uma instituição pública não existe apenas para aqueles que nela trabalham. Existe também na experiência daqueles sobre quem exerce poder. O cidadão recusado numa fronteira tem uma memória do SEF. O imigrante que esperou durante meses por uma autorização tem outra. O refugiado que encontrou proteção tem outra. O empresário fiscalizado tem outra. O advogado que acompanhou centenas de processos tem outra. O magistrado que trabalhou com investigadores do Serviço tem outra.

O polícia estrangeiro que cooperou com equipas portuguesas tem outra. A memória institucional completa resulta do confronto destas perspetivas. Algumas serão contraditórias. É normal. Duas pessoas podem ter experiências radicalmente diferentes da mesma organização. Uma pode recordar um atendimento exemplar. Outra uma espera humilhante. Uma

pode considerar determinada chefia extraordinária. Outra pode recordar exatamente a mesma chefia de forma oposta.

O objetivo da história não é escolher antecipadamente qual memória merece existir. É compreender o conjunto. A extinção também cria o risco de uma leitura retrospectiva em que tudo o que aconteceu anteriormente passa a ser interpretado a partir do fim. Esse é um erro particularmente perigoso. Saber que o SEF foi extinto em 2023 não significa que todos os acontecimentos anteriores conduzissem inevitavelmente à extinção. Durante décadas, não existiu qualquer destino histórico predeterminado. Em 2008 ninguém sabia que o Serviço desapareceria quinze anos depois. Em 2015 ninguém sabia. Em 2019, embora existisse já um projeto político de separação de funções, o modelo final estava muito longe de estar decidido. A história deve devolver a cada época a incerteza que os seus protagonistas realmente viveram. Caso contrário, começa a transformar sinais banais em presságios. Cada problema passa a ser apresentado como prova de uma decadência inevitável. Cada erro transforma-se num passo para o fim. Não foi assim que a história aconteceu. O SEF teve momentos de crescimento.

O seu percurso combinou reconhecimento internacional, modernização, crises, falhas, sucessos, escassez de recursos, capacidade de adaptação, investigação criminal e projetos pioneiros. A extinção foi uma decisão política tomada num momento histórico concreto. Não uma conclusão matemática de quarenta anos de existência. Esta distinção será especialmente importante no capítulo seguinte, quando forem analisados os argumentos dos defensores e dos críticos da extinção. Porque houve argumentos sérios dos dois lados. Defender a preservação do SEF não exigia negar a morte de Ihor Homeniuk ou os problemas do atendimento. Defender a sua extinção não implicava necessariamente considerar incompetentes ou violentos os profissionais que nele trabalhavam.

O debate poderia ter sido feito dessa maneira. Nem sempre foi. A polarização transformou frequentemente uma discussão sobre arquitetura institucional numa disputa moral. De um lado, o SEF era apresentado como uma polícia inadequada a uma política migratória humanista. Do outro, a extinção era descrita como destruição irresponsável de um serviço altamente especializado. Entre estas duas posições existia muito território para análise. Era possível defender a separação parcial de competências sem extinguir completamente o Serviço.

Era possível manter uma polícia de fronteiras e estrangeiros retirando-lhe determinadas funções administrativas. Era possível concentrar investigação criminal na PJ e preservar uma estrutura nacional de fronteiras. Era possível reformar profundamente os centros de instalação temporária. Era possível alterar a direção. Era possível reforçar mecanismos externos de controlo. Era possível criar uma agência administrativa sem dissolver todas as funções integradas. Também era possível defender exatamente aquilo que acabou por ser feito. A escolha entre estas alternativas exigia evidência. Que estudos comparativos foram realizados? Que modelos estrangeiros foram analisados? Que custos foram estimados? Que riscos de fragmentação foram identificados? Que benefícios eram quantificados? Como se avaliou a circulação de informação? Como se planeou a transferência do conhecimento? Que alternativas foram formalmente consideradas?

A extinção de uma instituição com décadas de atividade deve poder ser reconstruída a partir de análises, estudos preparatórios e decisões identificáveis. A legitimidade política do Governo para decidir não substitui a pergunta histórica: em que diagnóstico se apoiou? O conhecimento interno não pode bloquear reformas necessárias, mas ignorá-lo pode levar a decisões que não consideram as condições reais do serviço. É nesse confronto, e não numa oposição automática entre políticos e profissionais, que a avaliação deve assentar.

Sem entregar a quem sabe o direito de veto sobre a decisão política. Preservar experiência. Sem preservar automaticamente todas as estruturas. Reformar. Sem perder por desconhecimento. Este equilíbrio é difícil. Mas é precisamente para isso que existem a decisão política informada e a boa administração. O desaparecimento do SEF oferece a Portugal a possibilidade de avaliar, com o passar do tempo, se esse equilíbrio foi conseguido.

A resposta não deve ser dada por antigos trabalhadores apenas porque conheciam a instituição. Nem pelos responsáveis políticos apenas porque decidiram extingui-la. Nem pelos críticos apenas porque sofreram os seus defeitos. Tem de resultar dos factos. Dos resultados. E da comparação. A fronteira é hoje mais segura? A investigação do tráfico de pessoas tornou-se mais eficaz? Os cidadãos estrangeiros são atendidos mais depressa? As decisões administrativas são mais céleres e juridicamente mais consistentes? A proteção internacional melhorou? Os sistemas comunicam melhor? Existe menos burocracia? As forças partilham informação de forma mais eficaz? O Estado gasta mais ou menos recursos para realizar as mesmas funções? A dispersão de competências criou duplicações?

A especialização foi preservada? O conhecimento foi transferido? Estas perguntas têm resposta mensurável. E serão elas, mais do que a retórica política dos anos da reforma, que permitirão julgar historicamente a extinção. Mas há uma questão anterior que ainda falta reconstruir. Antes de avaliar o resultado, é necessário recuperar o próprio debate. Quem defendeu a extinção?

Quem se opôs? Que argumentos apresentaram académicos, responsáveis políticos, associações de imigrantes, sindicatos, antigos dirigentes e trabalhadores? Que alternativas propuseram? Que alertas se confirmaram? Quais se revelaram infundados? E, sobretudo, até que ponto a decisão final respondeu àquilo que verdadeiramente tinha falhado no SEF? Essa discussão não deve ser feita retrospetivamente como se o resultado já fosse conhecido.

Deve ser reconstruída com as posições da época. Porque é nesse confronto que podemos perceber se Portugal extinguiu o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras depois de estudar cuidadosamente as alternativas ou se decidiu primeiro o fim e construiu depois o modelo que o deveria substituir. Essa diferença é demasiado importante para ficar entregue à memória política. Precisa de documentos. E precisa de contraditório. É esse debate que importa abrir agora.

A TRANSMISSÃO DA PRIMEIRA GERAÇÃO

No questionário agora incorporado, Mendes Lopes atribui à transmissão oral de conhecimento uma importância decisiva. Observa que, no caso da primeira geração da CIF, os novos profissionais se tornaram rapidamente mais transmissores do que recetores de experiência: a instituição não dispunha ainda de uma tradição operacional própria para lhes entregar.

Mendes Lopes recomenda a conservação dos materiais pedagógicos e dos procedimentos usados pelas primeiras equipas, incluindo um processo simulado de formação. São fontes concretas para estudar como a instituição aprendeu a trabalhar.

O património invisível entre instituições

A mudança de estrutura orgânica não elimina automaticamente as competências dos trabalhadores, mas também não assegura que o conhecimento acumulado continuará a ser utilizado. Parte desse saber está documentada em normas e sistemas; outra parte vive na experiência de reconhecer padrões, corrigir erros e coordenar respostas em situações pouco frequentes.

A transmissão exige métodos: identificar especializações, organizar formação, assegurar interlocutores técnicos e conservar a possibilidade de consultar quem conhece a origem dos procedimentos. Esta preocupação atravessa várias áreas do antigo SEF, da investigação à documentação e à proteção internacional.

Uma reforma deve ser julgada também pela capacidade de preservar e melhorar o que recebeu. A perda, a dispersão e a falta de aproveitamento de conhecimento são fenómenos diferentes; distingui-los é indispensável a um balanço rigoroso.

CAPÍTULO XXXVII — A MEMÓRIA QUE NÃO SE TRANSFERE POR DECRETO

O conhecimento que um manual não consegue guardar inteiro

A aprendizagem técnica tem uma parte transmissível em diplomas, programas, documentos e manuais. Tem outra que nasce da observação de colegas, da discussão de decisões e da correção de erros concretos. Um testemunho anónimo descreve o percurso de profissionais que, depois de receberem formação externa e interna, passaram a acompanhar novas gerações, a partilhar experiência e, nalguns casos, a assumir tarefas de formação.

Este saber prático incluía reconhecer quando era necessário aprofundar a análise de um documento, pedir uma segunda opinião, preservar a informação relevante e explicar os fundamentos de uma decisão. O depoente valoriza a aprendizagem no local de trabalho e a formação contínua, mas o interesse histórico dessa memória não está em sacralizar soluções informais. O que não ficou escrito necessita de crítica ainda maior: uma rotina útil só deve ser transmitida se respeitar a lei, os direitos dos cidadãos e as regras de controlo.

A experiência das equipas também passava pela liderança. Segundo o relato, a confiança fortalecia-se quando as chefias ouviam quem conhecia as dificuldades do terreno, repartiam responsabilidades e não confundiam autoridade com humilhação. O desempenho não dependia apenas de ordens ou de indicadores: exigia que os profissionais se sentissem apoiados perante decisões difíceis e perante a pressão acumulada.

É este o património mais difícil de transferir numa reorganização. As pessoas podem mudar de serviço e os arquivos podem ser entregues, mas o conhecimento só permanece operacional quando existe tempo para explicar, comparar, supervisionar e atualizar. A memória tem utilidade pública quando se transforma em aprendizagem verificável — não quando é preservada como um passado isento de erros.

Fonte: testemunho recolhido sob anonimato. Caracterização de práticas profissionais na perspetiva do depoente, não certificação institucional de procedimentos.

CAPÍTULO XXXVII — A MEMÓRIA QUE NÃO SE TRANSFERE POR DECRETO

A experiência que se transmite entre equipas

Uma organização especializada não preserva a sua competência apenas através de arquivos e sistemas informáticos. Alfredo de Paiva Henriques recorda que, no Departamento de Investigação, a formação contínua era complementada por aprendizagem prática em serviço. O acompanhamento de colegas experientes, a discussão de diligências e a realização sistemática de reuniões preparatórias e de avaliação — os briefings e debriefings — integravam, segundo o seu depoimento, a rotina de equipas que procuravam aprender com cada operação.

A aprendizagem em serviço não tornava ninguém infalível. Uma prática transmitida entre colegas podia preservar uma solução útil ou perpetuar um erro. O conhecimento torna-se património institucional quando pode ser confrontado com a lei, os resultados e outras experiências. O que um dirigente recorda como boa prática deve ser guardado como memória e avaliado como procedimento.

Henriques lamenta a inexistência de uma escola própria do SEF, embora reconheça o investimento feito na formação. Recorda a pressão da falta de meios e as tensões entre carreiras e estruturas representativas. O seu contributo reúne orgulho na especialização e crítica a fragilidades internas. Já a interpretação que faz das razões políticas da extinção é retrospetiva e não dispensa confrontação com documentação independente.

Confrontar esta experiência com os testemunhos de Daniel Viegas Sanches, José Alberto Mendes Lopes, Fernando de Oliveira Cipriano e outros profissionais não significa procurar uma versão única. Percursos e responsabilidades diferentes oferecem perspetivas complementares, cuja utilidade depende do diálogo com fontes documentais.

Fonte memorialística: Alfredo de Paiva Henriques, questionário de 15-10-2026, pp. 3–5 e 12–16.

CAPÍTULO XXXVIII

O debate sobre a extinção — entre a humanização da imigração e a defesa de um serviço especializado

A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras não foi uma decisão consensual. Nem sequer existiu consenso sobre qual era exatamente o problema que a reforma deveria resolver. Para uns, a dificuldade encontrava-se na própria natureza institucional do SEF. A imigração, defendiam, não deveria ser administrativamente tratada por uma polícia. A concentração, num mesmo organismo, da documentação dos estrangeiros, do asilo, da fiscalização, do controlo das fronteiras e da investigação criminal transportava para a relação quotidiana entre o Estado e os imigrantes uma lógica securitária que deveria ser abandonada. Para outros, o problema não estava na existência de um serviço especializado que reunia essas competências, mas na sua insuficiência de meios, em erros de gestão, nas pendências acumuladas e nas falhas de controlo interno dramaticamente reveladas pela morte de Ihor Homeniuk.

Extinguir a instituição, sustentavam, não resolveria esses problemas e poderia acrescentar-lhes outro: a destruição de um conhecimento especializado construído durante décadas. Havia ainda posições intermédias. Era possível defender que a documentação e a integração deveriam sair do SEF sem considerar necessário desmantelar a estrutura especializada de fronteiras.

Era possível transferir parte da investigação criminal para a Polícia Judiciária e manter uma polícia nacional de estrangeiros e fronteiras. Era possível reformar profundamente o Serviço. Era possível extingui-lo. Era

possível separar apenas algumas competências. O debate de 2020 e 2021 não se limitava, portanto, à escolha entre conservar integralmente o SEF ou fazer exatamente aquilo que acabou por ser feito. Existiam alternativas. Esta circunstância é essencial para avaliar historicamente a decisão. Uma das formulações intelectualmente mais claras a favor da extinção foi apresentada pelo sociólogo Rui Pena Pires em dezembro de 2020. O título do artigo sintetizava a tese: "A imigração não é um assunto de polícia". A conclusão era explícita: o SEF deveria ser extinto. O argumento não assentava numa culpabilização coletiva dos seus trabalhadores, mas numa crítica ao modelo institucional segundo o qual a administração da imigração permanecia excessivamente ligada à esfera policial. Esta posição tinha uma coerência própria.

As críticas à extinção não têm todas o mesmo fundamento nem a mesma força probatória. Daniel Sanches defende, na sua memória, o valor da articulação entre vertentes administrativa e policial, por entender que a informação produzida numa área pode beneficiar a outra. Fernando de Oliveira Cipriano, que se afastara do Serviço muito antes da decisão final, reagiu com perplexidade e tristeza, destacando sobretudo a perda de uma experiência profissional que valorizava. Ambos têm legitimidade para expor estas avaliações, mas nenhuma delas substitui um balanço técnico da reforma, com documentos de decisão, indicadores e contraditório. A narrativa conserva estas diferenças para que o leitor possa distinguir sentimento, juízo institucional e resultado demonstrável.

Entre as memórias recolhidas existe igualmente uma crítica, expressa em depoimento anónimo, à distância que por vezes se estabelecia entre decisões de direção e dificuldades concretas do serviço. O depoente liga essa distância à escassez de meios humanos, à necessidade de substituir colegas e à perceção de que nem sempre os avisos provenientes das unidades chegavam a produzir respostas proporcionadas. Esta apreciação não permite

generalizar sobre todos os dirigentes nem atribuir intenções individuais. Constitui antes um indicador qualitativo de uma questão que atravessa a história institucional: a forma como uma organização reconhece, comunica e enfrenta os problemas que os seus próprios profissionais encontram.

Se a maior parte dos cidadãos estrangeiros que vivem em Portugal não pratica qualquer crime e necessita fundamentalmente de tratar de documentação, reagrupamento familiar, residência ou proteção internacional, por que razão deveria o principal interlocutor administrativo ser uma polícia? A pergunta tinha uma resposta possível em sentido contrário: a administração de estrangeiros envolve também verificação de identidade, legalidade da entrada, segurança documental, consulta de sistemas e deteção de fraude. Um dos antigos dirigentes ouvidos para esta obra exprime precisamente essa segunda perspetiva, considerando que a proximidade entre informação administrativa e atividade operacional constituía uma vantagem e que a separação poderia criar dificuldades adicionais de circulação de informação. É uma avaliação testemunhal, não uma demonstração de superioridade do modelo integrado. Era nesta divergência que se encontrava o núcleo do debate: os defensores da separação viam a acumulação das funções como um problema; os defensores do modelo integrado viam-na como uma vantagem organizacional e de segurança.

O Bloco de Esquerda assumiu em 2021 uma das posições parlamentares mais articuladas em defesa da mudança de paradigma. Na discussão de 9 de julho, Beatriz Gomes Dias apresentou uma proposta de criação de uma agência para migrações e asilo à qual seriam atribuídas as funções administrativas então exercidas pelo SEF. Sustentou que os atrasos na regularização prejudicavam direitos fundamentais e que a coexistência, dentro da mesma instituição, de documentação, regulação migratória, fronteiras e combate ao tráfico traduzia uma conceção securitária errada. A

separação das vertentes administrativa e policial era apresentada como etapa indispensável para reconstruir a relação do Estado com as pessoas estrangeiras. O BE não defendia, portanto, simplesmente mudar os trabalhadores de edifício.

A proposta de separação pretendia também alterar a experiência de quem procurava atendimento. A documentação de residência passaria a ser tratada por uma administração civil, sujeita a regras de procedimento, transparência, prazos, acesso a apoio jurídico, intérpretes e mediação, enquanto as polícias se concentrariam nas competências de segurança. Esta posição encontrava apoio em associações de defesa dos imigrantes.

Timóteo Macedo, dirigente da Solidariedade Imigrante, viria a recordar depois da criação da AIMA que a retirada dos processos administrativos e das renovações da esfera do SEF era uma reivindicação que defendia havia mais de uma década. Para esta corrente, a separação entre imigração e polícia constituía por si mesma um progresso institucional: o cidadão que procura regularizar a vida não deveria ser colocado perante o Estado como potencial suspeito. Estas posições não nasceram com Ihor Homeniuk. Associações como a Solidariedade Imigrante e a Olho Vivo, presidida por Flora Silva, criticavam havia muitos anos atrasos, dificuldades de regularização e situações em que consideravam que a administração de estrangeiros produzia obstáculos desnecessários.

Flora Silva e Timóteo Macedo tinham participado repetidamente no debate público sobre regularização, direitos dos imigrantes e funcionamento do SEF muito antes da reforma de 2021. É importante, porém, não transformar automaticamente esta tradição crítica numa tomada de posição sobre cada detalhe da arquitetura institucional aprovada em 2021. Defender os direitos dos imigrantes não equivale necessariamente a subscrever a distribuição concreta das funções do SEF por AIMA, PSP, GNR, PJ e IRN.

Do mesmo modo, criticar o SEF não significa necessariamente defender a sua extinção integral. Esta diferença deve ser mantida especialmente no caso de pessoas como Rosário Farmhouse e Flora Silva, cujo percurso público na área das migrações foi muito mais longo do que o debate específico sobre a reforma. Rosário Farmhouse, enquanto responsável pelo Serviço Jesuíta aos Refugiados e posteriormente Alta-Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural, esteve associada a uma conceção de integração baseada na proximidade, cooperação institucional e proteção de direitos. Trabalhou simultaneamente com o SEF em projetos concretos e reconheceu-lhe competências indispensáveis em matérias como identificação, proteção de menores e prevenção do tráfico.

Não seria metodologicamente legítimo recrutá-la retrospetivamente para um dos campos da disputa sem uma declaração documental inequívoca sobre o modelo de 2021. Essa prudência é particularmente necessária neste capítulo. O debate sobre a extinção tornou-se tão polarizado que posições complexas começaram frequentemente a ser reduzidas a duas categorias: a favor ou contra o SEF. A realidade era muito mais rica.

Uma pessoa podia considerar inadequado que o atendimento documental permanecesse numa polícia e, simultaneamente, defender uma estrutura policial especializada para fronteiras. Podia defender a manutenção do SEF e exigir uma profunda transformação da sua cultura interna. Podia apoiar a extinção, mas discordar da solução concreta escolhida para a distribuição das competências. Podia ainda considerar desejável a separação e entender que o processo estava a ser conduzido de forma precipitada. O próprio percurso parlamentar do diploma demonstra essa complexidade. Na votação na generalidade, em 9 de julho de 2021, a proposta do Governo foi aprovada apenas com os votos favoráveis do PS e da deputada não inscrita Joacine Katar Moreira. O BE e o PAN abstiveram-se.

Votaram contra PSD, PCP, CDS-PP, PEV, Chega, Iniciativa Liberal e a deputada não inscrita Cristina Rodrigues. Depois da discussão na especialidade, a composição alterou-se. Na votação final global de 22 de outubro de 2021, votaram favoravelmente PS, BE e Joacine Katar Moreira. PSD, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, Chega, Iniciativa Liberal e Cristina Rodrigues votaram contra. Não houve, portanto, um grande consenso parlamentar sobre a extinção.

Houve uma maioria suficiente para aprová-la. É uma diferença importante. O próprio Bloco de Esquerda, que partilhava a defesa da separação entre polícia e administração, só passou da abstenção na generalidade ao voto favorável final depois do trabalho realizado na especialidade e da introdução de alterações que considerou importantes para os direitos dos trabalhadores e dos cidadãos estrangeiros. O relatório parlamentar da especialidade regista Beatriz Gomes Dias sustentando que o processo não tinha sido leviano e que o texto resultante correspondia melhor às necessidades dos trabalhadores e às garantias das pessoas estrangeiras. Do outro lado, as objeções também eram diversas. O PCP não baseava a sua oposição numa defesa de uma política migratória securitária.

António Filipe relacionou diretamente a aceleração da extinção com a crise política provocada pela morte de Ihor Homeniuk e sustentou que o Governo estava a responder àquele crime através de uma reforma institucional cuja necessidade não resultava necessariamente do próprio acontecimento. Na discussão parlamentar, afirmou que dificilmente o Governo teria avançado naquele momento para a extinção se o crime do aeroporto e os erros subsequentes de gestão política não tivessem ocorrido.

A posição dos Verdes introduzia outra nuance. Mariana Silva defendia uma política de imigração humanista e reconhecia expressamente a existência de atuações inaceitáveis no SEF, mas considerava necessário discutir seriamente os meios, métodos e mecanismos de fiscalização antes de concluir pela

desagregação do Serviço. Alertava ainda para os riscos da dispersão de informação crítica por várias forças e para a necessidade de avaliar a reforma num quadro mais amplo da segurança interna. O PSD e o CDS-PP concentraram grande parte das críticas na perda de especialização e na fragmentação. Telmo Correia sustentou no Parlamento que a distribuição de competências por várias entidades poderia destruir experiência acumulada e dificultar a articulação portuguesa no espaço Schengen. Criticou igualmente a ausência, na sua perspetiva, de estudos prévios suficientemente sólidos sobre as vantagens da solução, o destino das bases de dados e a arquitetura futura. Não era necessário concordar com a retórica utilizada no debate para reconhecer que algumas das perguntas eram objetivamente relevantes. Quem administraria os sistemas?

Como circularia a informação? Que organismo seria o ponto nacional de contacto em diferentes estruturas europeias? Como seriam transferidos os trabalhadores? Quem controlaria os diferentes tipos de fronteira? Como funcionariam situações em que fiscalização, documentação, asilo e investigação criminal se cruzassem? Algumas respostas existiam já no projeto. Outras só seriam construídas posteriormente. A própria sucessão SEA — APMA — AIMA, já analisada, demonstra que componentes fundamentais do sistema sucessor não estavam completamente estabilizadas quando o processo político de extinção começou. As estruturas representativas dos profissionais do SEF assumiram naturalmente uma oposição especialmente intensa.

O Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização, então presidido por Acácio Pereira, sustentava que a desagregação produziria perda de especialização, conhecimento e sinergias. Defendia que a tendência deveria ser precisamente a especialização das forças e serviços de segurança e que seria preferível reformar e reforçar o SEF internamente. Seria demasiado simples desvalorizar esta posição como mero corporativismo. Os sindicatos

tinham, legitimamente, interesses profissionais a representar. Estava em causa o futuro dos seus associados. Mas isso não tornava automaticamente falsos os argumentos técnicos que apresentavam.

Da mesma forma, o facto de associações de imigrantes terem, legitimamente, objetivos de defesa dos cidadãos estrangeiros e de melhoria do atendimento não torna menos relevantes as críticas que faziam ao modelo administrativo. Interesses não anulam argumentos. Obrigam apenas a conhecê-los quando os avaliamos. A contestação profissional ultrapassou os próprios sindicatos do SEF. A Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança enviou em agosto de 2021 ao Parlamento uma posição formal contra a Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª, considerando precipitado o processo e alertando para efeitos negativos na segurança interna e na estabilidade do sistema.

O Parlamento recebeu igualmente contributos de várias organizações profissionais durante a apreciação pública, incluindo estruturas representativas da PSP, GNR, funcionários públicos e trabalhadores do próprio SEF. A Comissão de Assuntos Constitucionais realizou ainda, em 6 de outubro de 2021, uma audição conjunta do SINSEF, SCIF/SEF e SIIFF-SEF especificamente sobre a reafetação das competências. A discussão teve também uma dimensão constitucional.

O professor Jorge Miranda, num parecer solicitado pelo SCIF/SEF, sustentou que uma reorganização que incidisse sobre o regime das forças de segurança integrava a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República e não poderia ser realizada exclusivamente por decreto-lei governamental. A questão acabou por ser ultrapassada politicamente através da intervenção parlamentar. A arquitetura fundamental da reafetação foi aprovada pela Assembleia da República na Lei n.º 73/2021. Mas a controvérsia é historicamente relevante porque

demonstra como, numa primeira fase, existia incerteza até sobre o instrumento jurídico adequado para realizar uma reforma desta dimensão. É neste quadro que a posição de José Magalhães adquire especial interesse. Poucos intervenientes no debate parlamentar conheciam tão diretamente a história interna do Serviço. Tinha sido Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna e acompanhara de perto a transformação tecnológica e organizacional do SEF entre 2005 e 2009. Na discussão parlamentar de julho de 2021, fez questão de recordar precisamente essa história.

José Magalhães, em defesa da reforma, recordou o controlo de fronteiras, o Passaporte Eletrónico Português e o SISone4ALL como exemplos de modernização do SEF. Reconhecia, assim, o património técnico do Serviço, mas rejeitava a ideia de que ele desapareceria automaticamente com a transferência dos trabalhadores. Na sua leitura, a integração em novas estruturas constituiria outra transformação institucional. Os críticos questionavam, porém, se a dispersão de equipas e circuitos de informação permitiria preservar as competências coletivas acumuladas.

O desacordo não se esgotava numa oposição entre defensores e adversários do SEF. Podia reconhecer-se a competência técnica dos trabalhadores e, simultaneamente, defender a reorganização institucional. A divergência principal dizia respeito à forma de preservar e utilizar essa experiência num sistema distribuído por várias entidades.

A mudança de organismo não elimina o conhecimento de um inspetor especializado em fraude documental. Altera, contudo, as relações de trabalho em que esse conhecimento circulava: deixa de existir a proximidade orgânica anterior com quem decidia processos, controlava passageiros e recebia informação de outras unidades. Foi este o centro da divergência. Importava saber como preservar não apenas profissionais competentes, mas também a rede de informação e cooperação que sustentava a sua atividade.

Foi necessário manter centenas de antigos inspetores do SEF afetos temporariamente à PSP e GNR para assegurar a transição das fronteiras. Essa afetação foi prolongada. E, ainda em 2026, foi necessário manter um pequeno contingente de inspetores da PJ em comissão de serviço na PSP para apoio especializado. Isto não prova que a extinção tenha sido um erro. Prova que a transferência do conhecimento era realmente uma questão central.

Também a preocupação com as bases de dados não era puramente retórica. A Lei n.º 73/2021 teve de estabelecer soluções específicas para assegurar a continuidade dos sistemas e criar mecanismos de coordenação entre as diferentes forças. A própria versão final determinou a atualização do plano de coordenação, controlo e comando operacional entre GNR, PSP e PJ, salvaguardou a transição dos trabalhadores e impôs formação continuada em direitos humanos, migrações e asilo. A lei procurava, portanto, resolver precisamente alguns dos riscos apontados durante o debate. Isto também deve ser reconhecido. A reforma final não era idêntica à ideia inicial. Foi sendo alterada. Foram introduzidas garantias. O Parlamento modificou o texto. A audição dos sindicatos e a negociação política produziram efeitos. Mas uma das críticas mais persistentes continuou sem resposta simples. Onde estava o estudo comparativo que demonstrava que a arquitetura escolhida era superior às alternativas?

A pergunta surgiu repetidamente no debate parlamentar. Não significava que uma reforma desta natureza necessitasse de um documento único chamado "Estudo para a Extinção do SEF". Um Governo pode formar a sua decisão através de múltiplos pareceres, reuniões, dados, estudos comparativos e opções programáticas. Mas, para efeitos históricos, importa conseguir reconstruir essa cadeia. Que modelos estrangeiros foram estudados? Quais foram rejeitados? Porque se decidiu atribuir as fronteiras aéreas à PSP e as marítimas e terrestres à GNR? Por que razão se optou por integrar toda a CIF na Polícia Judiciária em vez de criar uma carreira própria

de fronteiras? Porque deveria o IRN assumir parte das competências documentais e a futura agência outra parte? Que avaliação foi feita sobre os sistemas europeus?

A investigação histórica não localizou, entre os materiais consultados para esta edição, uma avaliação comparativa suficientemente completa dos custos e dos cenários de transição. A decisão política é conhecida; a reconstituição dos estudos preparatórios exige acesso aos documentos correspondentes. Também as experiências de associações e cidadãos estrangeiros merecem exame: as críticas aos atrasos e às dificuldades de atendimento apoiavam-se muitas vezes em situações reais, cuja existência não pode ser apagada pelo reconhecimento dos méritos técnicos do SEF.

Ignorá-las porque o Serviço tinha reconhecimento internacional em determinadas áreas seria um erro. Mas é igualmente necessário perguntar se os problemas eram produzidos pela natureza policial da instituição ou pela insuficiência de capacidade. A diferença tornou-se particularmente testável depois da extinção. Se a principal causa das pendências fosse o facto de a administração estar integrada numa polícia, a retirada dessa componente deveria produzir uma melhoria estrutural significativa.

Se o problema principal fosse a relação entre volume de processos, legislação e recursos disponíveis, a nova agência continuaria a enfrentar dificuldades semelhantes. Os primeiros anos da AIMA, tratados no capítulo anterior, não permitem concluir que a separação institucional tenha resolvido automaticamente a questão. Pelo contrário. A necessidade de criar uma Estrutura de Missão para recuperar centenas de milhares de processos confirmou que o problema da capacidade administrativa sobrevivia ao SEF. Isto não invalida o argumento humanista. A AIMA pode ser conceptualmente mais adequada para desenvolver integração e acolhimento mesmo que inicialmente tenha funcionado mal. Mas obriga a distinguir os planos.

Humanizar a relação com os imigrantes e eliminar pendências não são a mesma reforma.

Uma pode contribuir para a outra. Não são equivalentes. Do mesmo modo, transferir investigação criminal para a PJ pode produzir ganhos investigatórios sem resolver o atendimento. Transferir fronteiras para a PSP e GNR pode reorganizar a segurança sem reduzir o número de processos administrativos. O problema do debate político foi, por vezes, juntar todas estas dimensões numa única promessa de transformação.

Nenhuma reorganização assegura, apenas pela alteração do organograma, melhorias simultâneas no atendimento, na proteção de direitos, no controlo fronteiriço, na investigação e na redução de pendências. Outro ponto decisivo do debate foi o peso atribuído à morte de Ihor Homeniuk na escolha da nova arquitetura. Os defensores da reforma lembravam que a separação de funções já constava do programa governamental de 2019. Os críticos entendiam que a tragédia de março de 2020 acelerou uma transformação que, sem ela, teria seguido outro ritmo. As duas leituras podem coexistir na cronologia, mas as suas explicações causais precisam de prova. A proposta precedeu o crime; a sua concretização ganhou urgência depois dele.

A cronologia é conhecida: após março de 2020, a reestruturação ganhou prioridade. Em abril de 2021 houve orientações governamentais; em julho, proposta de lei; em novembro, publicação da Lei n.º 73/2021. A ideia de separação precedeu a crise, mas a execução acelerou depois dela. Essa sucessão não comprova motivações individuais nem a adequação do modelo; para isso são necessários documentos e avaliação dos resultados.

Os defensores da reforma não estavam necessariamente a aproveitar oportunisticamente uma tragédia para realizar uma ideia criada depois dela. A ideia já existia. Os críticos também não estavam necessariamente a

inventar a influência da tragédia. Essa influência foi evidente. A questão mais difícil é outra. A morte de Ihor Homeniuk demonstrava que o modelo integrado era estruturalmente responsável pelo crime? Não há evidência suficiente para responder afirmativamente. Os factos apurados demonstraram violência criminosa praticada por três inspetores, falhas graves de supervisão, deficiências no funcionamento do EECIT e problemas na reação institucional posterior. Demonstravam necessidade de reforma, controlo e responsabilização.

Não demonstravam, por si mesmos, que um Serviço que acumulasse competências administrativas e policiais teria necessariamente maior probabilidade de produzir aquele crime. A passagem das fronteiras para outras polícias também não elimina automaticamente o risco de abuso policial. O problema dos direitos humanos acompanha qualquer força que detenha pessoas ou exerça poderes coercivos. A solução tem de estar na formação, supervisão, instalações adequadas, transparência, videovigilância, mecanismos independentes de controlo, responsabilização e cultura profissional. Tudo isto pode existir num modelo integrado ou fragmentado.

A extinção era, portanto, uma escolha política que ultrapassava a resposta ao crime. O mesmo raciocínio aplica-se ao argumento segundo o qual retirar a documentação de uma polícia eliminaria necessariamente uma lógica de suspeição. Pode alterar a perceção do cidadão. Pode também mudar a cultura de atendimento. Mas o Estado continuará obrigado a verificar identidade, fraude, requisitos legais e segurança. Essas verificações não desaparecem quando o balcão deixa de pertencer a uma polícia. Passam a exigir articulação entre a agência administrativa e os organismos policiais competentes. A pergunta deixa de ser se existe controlo. Passa a ser onde está o controlo e como circula a informação. Esta transformação ficou inscrita na própria lei.

A nova arquitetura não eliminou polícia da política migratória. Redistribuiu-a. A PSP passou a controlar fronteiras aéreas. A GNR, as marítimas e terrestres. A PJ, a criminalidade especializada. A administração passou para uma agência. A expressão frequentemente utilizada — "tirar a imigração da polícia" — era politicamente poderosa, mas juridicamente incompleta. A imigração administrativa saiu de uma polícia. O controlo policial dos fenómenos migratórios permaneceu. E passou para várias polícias.

A reforma separou funções administrativas e policiais e redistribuiu estas últimas por PSP, GNR e PJ. Para os seus defensores, cada entidade passaria a desempenhar as funções mais próximas da respetiva missão; para os críticos, essa separação podia enfraquecer a circulação de informação e dificultar a coordenação. O debate de 2021 assentou, em grande medida, em expectativas sobre o novo modelo. A avaliação histórica depende dos resultados observáveis depois da transição, sem tomar antecipadamente qualquer das posições por demonstrada.

Os opositores falavam sobre os riscos que acreditavam que iria criar. Nenhum dos lados tinha ainda os dados posteriores à extinção. Hoje, parte desses dados começa a existir. Sabemos que a transferência das fronteiras necessitou de uma transição mais longa do que a extinção formal. Sabemos que a AIMA nasceu com centenas de milhares de pendências e que o Estado teve de criar uma estrutura extraordinária para as recuperar.

Sabemos que a investigação criminal passou para a Polícia Judiciária. Sabemos que os sistemas exigiram mecanismos complexos de partilha e coordenação. Sabemos que o modelo sucessor também continuou a ser alterado depois de 2023. Isto permite já testar algumas previsões. Mas ainda não permite um balanço definitivo. A avaliação séria deverá comparar períodos equivalentes e indicadores objetivos. Não bastará apontar uma fila na AIMA e concluir que o SEF era melhor. Também não bastará mostrar um

atendimento cordial na AIMA e concluir que a extinção foi um sucesso. Será necessário medir.

Avaliar a reforma exige dados comparáveis: tempos de decisão, processos concluídos, pendências, recursos e anulações judiciais, investigação criminal, proteção das vítimas, segurança fronteiriça, custos e recursos humanos. Importa medir também a experiência dos utentes e o respeito pelos seus direitos. Sem séries consistentes, a comparação entre o SEF e as entidades sucessoras fica entregue a impressões isoladas. Pode, contudo, reconhecer-se que a extinção suscitou divergências públicas relevantes, políticas e técnicas.

A reforma foi aprovada por maioria parlamentar e contou com o apoio de académicos e associações que defendiam a separação entre administração migratória e funções policiais. Encontrou oposição de forças políticas, estruturas representativas dos trabalhadores e profissionais da segurança. Esta diversidade deve ser descrita sem caricaturas. A posição pública de Rui Pena Pires, favorável à mudança de modelo, tem de ser lida pelo que efetivamente sustentou, sem lhe atribuir uma censura coletiva aos inspetores do SEF que o texto citado não demonstre.

A defesa de Timóteo Macedo da retirada dos procedimentos de regularização da esfera policial não equivale, sem fonte adicional, à rejeição de todas as funções de segurança ligadas às fronteiras. Do mesmo modo, a crítica sindical à extinção não significa necessariamente negar os problemas existentes no Serviço. As posições do PCP e do PEV devem ser reconstruídas a partir das suas intervenções parlamentares, com atenção ao objeto preciso de cada voto e declaração. A divergência torna-se mais inteligível quando cada argumento é examinado nos seus próprios termos.

O apoio do PS e do BE à reforma não autoriza, por si, conclusões sobre os seus juízos globais a respeito da história do SEF. Numa intervenção parlamentar analisada, José Magalhães reconheceu realizações tecnológicas e organizacionais do Serviço e, simultaneamente, defendeu a alteração do modelo. A posição merece ser apresentada nesses termos, sem lhe atribuir motivações pessoais não documentadas. A decisão política extinguiu a instituição; a discussão sobre os seus resultados mantém-se. O balanço deve comparar o que mudou, o que persistiu e o que passou a exigir novos mecanismos de coordenação.

O que continuou exatamente igual. O que ficou pior. O que ficou melhor. E, sobretudo, aquilo que quase meio século de história deveriam ter ensinado ao Estado português sobre uma matéria que continuará a existir independentemente da sigla colocada à porta. Continuarão a existir migrações, fronteiras, exigências de segurança e direitos a proteger. E a necessidade permanente de administrar todos eles ao mesmo tempo.

UMA LEITURA NÃO UNÂNIME DA EXTINÇÃO

O depoimento de Mendes Lopes introduz uma distinção relevante. Considera positiva, do ponto de vista da organização policial, a diminuição da fragmentação entre organismos; mas lamenta as consequências humanas da extinção para os colegas que construíram ali uma carreira. A memória dos fundadores não se reduz, por isso, a uma posição unânime sobre a reforma.

CAPÍTULO XXXVIII — O DEBATE SOBRE A EXTINÇÃO

Quando uma crise pública altera a perceção de uma instituição

Entre os contributos recebidos encontra-se uma reflexão escrita, utilizada aqui sem identificação, sobre a vulnerabilidade pública de um organismo especializado. O autor desse depoimento associa a exposição judicial e mediática de episódios envolvendo a direção do SEF a uma perda gradual da confiança institucional. Na sua interpretação, alguns acontecimentos constituíram pontos de inflexão anteriores à decisão formal de extinção.

Essa leitura não permite concluir que existisse desde então uma decisão governamental irreversível, nem estabelece por si uma relação causal entre processos judiciais e a reforma de 2021–2023. A cronologia dos acontecimentos é verificável; a interpretação da sua influência depende de documentos políticos, parlamentares e administrativos e da comparação com outros fatores, incluindo os problemas acumulados no atendimento e os debates sobre a separação de funções.

O valor do depoimento está em tornar explícita uma pergunta que excede o caso do SEF: de que modo o peso político, a reputação pública e a capacidade de resposta de uma instituição condicionam a discussão sobre a sua continuidade? Ao acolher esta perspetiva como memória crítica, o livro mantém simultaneamente a exigência de relatar as responsabilidades efetivamente apuradas em tribunal e de distinguir investigação, acusação, absolvição e condenação.

Fonte: correspondência memorialística recebida pelo autor, utilizada anonimamente; interpretação pessoal, não demonstração documental de causalidade.

CAPÍTULO XXXIX

O que ficou do SEF — balanço de uma instituição e das lições da sua extinção

De 1974 a 2023, Portugal passou da reorganização democrática da função estrangeiros à extinção do SEF. O Serviço desapareceu, mas as tarefas permaneceram: controlar fronteiras, decidir pedidos de residência e proteção internacional, combater a exploração de migrantes e cooperar com outros Estados. A reforma repartiu estas responsabilidades por vários organismos. O seu mérito não decorre da arquitetura escolhida; depende dos resultados, da continuidade dos serviços e das garantias asseguradas aos cidadãos.

Permaneceram também os deveres de documentação, retorno e afastamento nas condições previstas na lei, bem como a dependência de sistemas comuns de informação. A tensão entre controlo e proteção não desapareceu com o Serviço; passou a ser gerida por várias entidades.

A AIMA herdou processos administrativos em grande número; a PSP reforçou a especialização em fronteiras e estrangeiros; a GNR manteve missões próprias, designadamente em fronteiras marítimas e terrestres. Estes factos não demonstram, isoladamente, êxito ou fracasso da reforma. Exigem separar as dificuldades recebidas em 2023 da capacidade efetivamente criada depois.

A Polícia Judiciária recebeu a investigação criminal especializada; o IRN assumiu funções documentais; no Sistema de Segurança Interna, a coordenação passou a depender de mecanismos próprios. O desenho de 2023 foi, entretanto, objeto de novos ajustamentos. Para compreender a reforma é

preciso acompanhar também essas mudanças, sem as confundir com a simples restauração do antigo serviço.

Fernando de Oliveira Cipriano encerra o seu depoimento com uma recordação pessoal simples: considera o SEF um lugar onde foi feliz e se realizou profissionalmente. Essa frase não elimina as dificuldades que descreve; humaniza-as. Para Daniel Sanches, o maior legado do seu mandato foi a criação da carreira de investigação e fiscalização. José Alberto Mendes Lopes coloca o acento na construção prática dessa carreira e no esforço da primeira geração. O balanço histórico não deve escolher uma destas memórias como se fosse a única. A instituição foi ao mesmo tempo projeto legislativo, organização de trabalho e experiência vivida por pessoas concretas.

O balanço inclui necessariamente uma dimensão que não cabe na oposição simplista entre polícia e atendimento. Um depoimento utilizado nos termos de uma autorização de anonimato recorda que, mesmo quando uma decisão legal era desfavorável ao cidadão estrangeiro, a maneira de a comunicar e executar podia atenuar ou agravar o sofrimento produzido pela situação. A escuta, a clareza das explicações e a atenção a necessidades elementares faziam parte, na perspetiva desse profissional, de um exercício responsável da autoridade. Esta recordação não absolve a instituição dos seus erros, assim como os erros não apagam todos os atos de serviço. Ajuda a conservar uma história feita de competências, decisões e relações humanas.

Mendes Lopes propõe ainda que a memória da primeira geração seja usada pelas gerações seguintes não como um modelo a imitar sem crítica, mas como uma experiência a partir da qual possam evitar erros antigos e encontrar respostas novas. É um modo particularmente fecundo de entender o propósito deste livro: preservar não é congelar uma instituição no passado nem reivindicar que tudo foi bem feito. É tornar a experiência acessível ao exame histórico e à aprendizagem futura.

Em julho de 2025, a Assembleia da República aprovou a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF) na Polícia de Segurança Pública, através da Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, em vigor desde 21 de agosto. A unidade especial integra serviços centrais e desconcentrados, com competências em controlo aeroportuário, fiscalização da permanência de cidadãos estrangeiros na área da PSP e processos de retorno. A recuperação, na designação, das palavras «Estrangeiros» e «Fronteiras» não corresponde à recriação do antigo SEF, cuja combinação de funções administrativas e de investigação criminal não foi restabelecida.

A UNEF responde à necessidade de especialização policial numa arquitetura institucional diferente da anterior. Em julho de 2026, o Governo anunciou o reforço da unidade com 367 polícias, distribuídos por Lisboa, Porto, Faro, Madeira e Açores. A relevância dessa formação dependerá dos seus resultados operacionais e da continuidade da aprendizagem, e não da semelhança entre siglas.

Os novos profissionais receberam formação específica e iniciaram estágios operacionais acompanhados por elementos experientes. A aprendizagem de uma fronteira não se completa com uma ordem de serviço.

Mesmo com sólida formação policial, o controlo de fronteiras exige domínio de documentos de viagem, sistemas europeus, recusas de entrada, proteção internacional, situações envolvendo menores e garantias procedimentais. A passagem de conhecimentos entre profissionais antigos e novos foi, por isso, parte da transição, embora não substitua a necessidade de avaliar os seus resultados.

A Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE), integrada no Sistema de Segurança Interna, assumiu em 29 de outubro de 2023 funções de coordenação entre entidades com competências repartidas. Depois da extinção do SEF, o desafio deixou de ser apenas a comunicação entre

unidades de uma mesma instituição: passou também a ser a circulação regular, segura e auditável de informação entre organismos distintos.

A coordenação interinstitucional tornou-se decisiva. Em 2025, foi anunciado um mecanismo nacional de controlo de qualidade das fronteiras, com participação de várias entidades e visitas dirigidas à aplicação do acervo Schengen. A existência de auditorias é, em si, uma boa prática, não uma prova de disfunção. O desafio consiste em garantir que a informação circula com segurança e em tempo útil entre organismos que deixaram de partilhar a mesma hierarquia.

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2024 identificou necessidades de reforço da partilha de informação entre AIMA, PJ, PSP, GNR e outras entidades. Trata-se de um dos pontos centrais da reforma: a informação administrativa relevante para uma investigação tem de chegar, através de canais legais e auditáveis, a quem a pode utilizar. Um sistema entre instituições pode funcionar tão bem ou melhor do que a circulação interna anterior; para isso, precisa de regras, interoperabilidade e capacidade de resposta comprovadas.

A Polícia Judiciária recebeu a carreira especializada e competências relativas à criminalidade migratória. Em julho de 2026, a operação internacional Global Chain mobilizou em Portugal, segundo comunicação do Sistema de Segurança Interna, cerca de 720 operacionais de várias forças, serviços e entidades. O exemplo mostra a importância da coordenação na investigação do tráfico de pessoas e do auxílio à imigração ilegal; não permite, por si só, medir a eficácia comparada do modelo posterior a 2023.

O desenvolvimento do novo Sistema Europeu de Entradas e Saídas — EES — exigiu enorme preparação tecnológica e operacional. A UCFE e a PSP trabalharam na instalação dos novos equipamentos e na adaptação dos postos portugueses ao sistema europeu, concebido para substituir os carimbos manuais por registos eletrónicos das entradas e saídas das pessoas

abrangidas de entrada e saída de nacionais de países terceiros. Mas a entrada em funcionamento desta nova geração tecnológica voltou a demonstrar a fragilidade existente quando grande volume de passageiros, tecnologia complexa e capacidade humana limitada se encontram no mesmo ponto.

No final de 2025 registaram-se constrangimentos no controlo fronteiriço do Aeroporto Humberto Delgado, durante a implementação faseada do EES, com medidas de contingência anunciadas pelo Governo. Esses episódios não demonstram, isoladamente, uma incapacidade geral da PSP, nem identificam por si as causas de cada demora. Mostram a necessidade de preparação técnica, recursos suficientes e planos de contingência para assegurar simultaneamente segurança e fluidez numa fronteira aeroportuária de elevado movimento.

O Sistema de Entrada/Saída (SES/EES) começou a ser instalado progressivamente em 12 de outubro de 2025 e, segundo a Comissão Europeia, entrou em funcionamento pleno em 10 de abril de 2026 nos pontos de passagem abrangidos. O sistema regista digitalmente, em condições legalmente definidas, a entrada e a saída de nacionais de países terceiros em estadas de curta duração, com dados biográficos e biométricos, substituindo a aposição manual de carimbos nos passaportes. A existência de um sistema europeu comum exige capacidade operacional nacional contínua: equipamentos, formação, apoio técnico, supervisão e salvaguarda dos direitos dos viajantes.

A AIMA recebeu um volume muito elevado de pendências e enfrentou dificuldades graves no início da atividade. A Agência reconheceu, em 2024, constrangimentos na regularização e no atendimento. A reforma prometia separar administração migratória e atividade policial; essa opção não eliminou de imediato a insuficiência de capacidade instalada. A avaliação deve acompanhar também os resultados posteriores e distinguir processos herdados de novas pendências.

Para recuperar pendências foi organizada uma Estrutura de Missão com reforço de atendimento e mobilização de profissionais de diferentes áreas. Em maio de 2026, o Governo anunciou 763 mil atendimentos e mais de 525 mil decisões, cerca de 473 mil favoráveis. São resultados comunicados pelo Executivo, cujo alcance deve ser apreciado à luz da definição de «atendimento», dos universos processuais abrangidos e da documentação administrativa disponível.

A mobilização extraordinária permitiu decidir numerosos processos, mas mostrou a distância entre a procura e a capacidade regular de resposta. O problema precedeu a extinção do SEF e continuou na AIMA. Resultou de fatores diversos: alterações legais, aumento dos pedidos, meios disponíveis, organização e pandemia. A análise histórica deve distinguir e medir esses contributos, sem atribuir toda a acumulação a uma única entidade.

A primeira lição do balanço é operacional: a capacidade de decisão deve acompanhar o volume de pedidos. Sem recursos suficientes e procedimentos proporcionados, as pendências reproduzem-se, qualquer que seja a entidade responsável.

Um portal facilita o pedido, mas não aumenta automaticamente as decisões possíveis. A digitalização requer regras claras, pessoal e sistemas eficazes. Sem isso, a fila física converte-se numa pendência digital: menos visível, mas não menos gravosa para quem espera.

A resposta pública envolve serviços consulares, decisão administrativa, fiscalização laboral, investigação criminal e políticas de habitação, saúde, escola e integração linguística. Nenhuma destas dimensões substitui as restantes. A política migratória exige articulação entre elas.

O SEF reunia conhecimento sobre vários momentos da trajetória migratória: passagem da fronteira, documentação, permanência, fiscalização, eventual fraude, proteção e afastamento. A sua extinção tornou necessário reconstruir essa visão de conjunto entre entidades diferentes. A coordenação deve servir a decisão e o cidadão, não apenas o organograma.

Para a mesma pessoa, a entrada, a residência, o trabalho, a família e a necessidade eventual de proteção formam um único percurso. As fronteiras administrativas entre serviços não podem transformar esse percurso numa sucessão de impasses.

A especialização não desapareceu em 2023. Persistiu nos antigos inspetores integrados na PJ, nos profissionais da PSP formados para o controlo fronteiriço e nos mecanismos de articulação instituídos depois. A qualidade do novo modelo depende de formação, responsabilidades claras e acesso legal à informação necessária.

Importa, todavia, evitar novas barreiras internas. A experiência de profissionais que conheceram fronteiras, fiscalização e investigação mostra o valor de uma formação multidisciplinar. A mobilidade e a cooperação podem conservar esse benefício sem recompor uma estrutura única.

A AIMA deve reconhecer indícios de fraude ou exploração e comunicá-los às autoridades competentes; a PJ necessita de conhecer os mecanismos administrativos explorados por redes criminosas; a GNR, na sua esfera legal, articula fronteiras, fiscalização e outras atividades de segurança. A cooperação tem de ocorrer no quotidiano. O caso Ihor Homeniuk, por sua vez, impõe uma exigência transversal: quem está sob custódia do Estado deve dispor de proteção efetiva, independentemente da entidade responsável. A mudança institucional não dispensa supervisão, prestação de cuidados e responsabilização.

A morte de Ihor Homeniuk tornou incontornável a avaliação das condições de custódia do Estado. Assistência médica, tradução, registo de intervenções, supervisão, denúncia e controlo externo exigem regras e fiscalização efetivas. A mudança da entidade responsável não dispensa a correção de práticas deficientes. Um controlo fronteiriço eficaz tem de ser igualmente legal e respeitador dos direitos fundamentais.

A alternativa entre segurança e humanidade é falsa. A fronteira deve ser controlada segundo a lei, mas nenhuma decisão ganha legitimidade por sacrificar as garantias da pessoa a quem se aplica.

O Estado deve integrar quem tem direito a permanecer e atuar contra quem explora a vulnerabilidade alheia. Uma vítima de tráfico necessita de proteção e de investigação criminal eficaz: não são missões opostas, são responsabilidades complementares do Estado de direito. A quarta lição é tecnológica. A modernização do SEF passou pelos documentos biométricos, pelo RAPID, pelo SI-SEF, pelo SISone4ALL, pela participação no VIS e por novas formas de agendamento, atendimento e cooperação. Mas a tecnologia só melhora a administração quando simplifica procedimentos legítimos. Uma base de dados não substitui a investigação, tal como um portal não torna adequada uma lei incapaz de responder à realidade.

A tecnologia pode eliminar atos inúteis e acelerar decisões, mas não resolve uma lei ambígua nem substitui a apreciação humana quando esta é necessária. Antes de digitalizar um procedimento, importa perguntar se o Estado já dispõe da informação exigida, que verificações são indispensáveis e quais podem ser automatizadas sem perder garantias.

Outra lição é a da gestão dos recursos humanos. Nenhuma organização mantém indefinidamente bons resultados se a procura superar a capacidade instalada. Os relatórios do SEF apontaram insuficiências de pessoal; a AIMA enfrentou constrangimentos próprios e recorreu a reforços extraordinários.

Também a PSP formou novos profissionais para as fronteiras. O Estado não deve esperar pela crise pública para dimensionar equipas. A evolução dos fluxos aeroportuários, das entradas de pedidos e da população estrangeira permite construir cenários de procura, ainda que não antecipe todos os casos individuais.

Planeamento e sistemas de alerta devem substituir a dependência crónica de operações extraordinárias. O PRPP e, anos depois, a Estrutura de Missão da AIMA responderam a situações acumuladas. O desafio é evitar que a recuperação excecional se torne método habitual de funcionamento.

Uma alteração à lei migratória produz trabalho administrativo: pedidos, entrevistas, verificações, sistemas informáticos e recursos para decidir. A memória do SEF mostra o risco de aprovar soluções sem estimar a sua execução. Antes de cada reforma, o legislador e o Governo deveriam conhecer o universo previsível de requerentes, os custos e as necessidades de meios, e publicar critérios para avaliar os resultados.

A memória institucional constitui outra exigência. A extinção não impede que o Estado preserve procedimentos bem-sucedidos, identifique erros e disponibilize documentação para estudo. É esse o contributo pretendido por esta obra: tornar a experiência passível de exame crítico.

O modelo de 2023 não ficou imutável. A Lei n.º 55-C/2025 criou a UNEF na PSP e reajustou competências relativas a fronteiras e estrangeiros. Prosseguiram alterações de coordenação, formação e apoio operacional. A continuidade dessas adaptações demonstra que a reforma não se esgota no ato da extinção: deve ser acompanhada e avaliada na sua execução.

A União Europeia está a transformar profundamente o regime de fronteiras e asilo. O EES, já em funcionamento integral desde abril de 2026, e o ETIAS, ainda não operacional na data de fecho desta edição, representam fases distintas dessa transformação. Isto significa que a pergunta “SEF ou

AIMA?" é demasiado limitada. A verdadeira pergunta é: Que arquitetura institucional permitirá a Portugal executar melhor a política migratória e de fronteiras nos próximos vinte anos? A resposta pode não ser exatamente o modelo de 2023. Também pode não ser um regresso ao SEF. Pode evoluir novamente. Aliás, já evoluiu. A boa política pública não deve sentir-se humilhada por corrigir um modelo. Deve sentir-se obrigada a fazê-lo quando a evidência o justifica.

Uma instituição não deve ser preservada apenas por identidade corporativa, nem extinta porque o seu nome se tornou politicamente controverso. O critério deve ser a adequação do modelo às funções públicas, aos direitos que protege e aos resultados que produz. No caso do SEF, importa apurar se a comparação das alternativas foi suficiente antes da decisão.

A avaliação das decisões que levaram à extinção continua a depender de documentação preparatória, dados comparáveis e estudos de execução. Sem essa base, seria indevido atribuir uma causa única à reforma ou apresentar a sucessão institucional como prova suficiente do seu resultado. A avaliação deve distinguir a decisão política, a execução administrativa e os efeitos mensuráveis sobre segurança, direitos e atendimento.

O encerramento da manifestação de interesse impediu novos pedidos por essa via, sem eliminar automaticamente os processos abrangidos por regimes transitórios. A eficácia da alteração depende da existência de alternativas legais previsíveis e de capacidade consular e administrativa para as executar. Caso contrário, o problema desloca-se em vez de desaparecer.

Integração não é sinónimo de boa intenção nem substitui a capacidade administrativa. A obtenção de documentação válida, o reagrupamento familiar e a proteção contra a exploração laboral condicionam concretamente a vida das pessoas. Uma política de integração que não assegure procedimentos acessíveis e decisões em tempo útil corre o risco de falhar mesmo quando os seus objetivos são legítimos.

Dizer que o SEF modernizou, falhou ou abusou só tem valor histórico quando se indicam os episódios, os períodos e as responsabilidades concretas. A instituição mudou muito entre 1986 e 2023: mudaram leis, dirigentes, recursos, volume de trabalho e práticas. Um juízo sobre um período não deve ser estendido mecanicamente a todos os outros.

A responsabilidade criminal dos agentes condenados não se estende aos restantes profissionais; do mesmo modo, os sucessos institucionais não pertencem exclusivamente a quem assinou os relatórios. Cada projeto teve equipas, cada estatística correspondeu a trabalho e cada posto de fronteira aberto exigiu turnos. As grandes operações envolveram investigadores pouco conhecidos do público; os sistemas que sobreviveram ao SEF dependeram também de técnicos, informáticos e pessoal administrativo.

A pressão quotidiana do atendimento recaiu, em larga medida, sobre trabalhadores administrativos, cuja experiência raramente ocupa o centro das narrativas institucionais. Outros profissionais passaram do papel aos sistemas biométricos, viram mudar as fronteiras e trabalharam durante crises migratórias e sanitárias. Nenhuma história do SEF será completa se reduzir essas trajetórias aos nomes dos dirigentes ou aos atos de extinção.

A partilha de informação passou a depender de novos mecanismos; o controlo aeroportuário enfrentou constrangimentos e a organização voltou a ser alterada após a extinção. A avaliação definitiva requer mais tempo, mas a experiência histórica já permite formular uma pergunta exigente: na próxima subida acentuada dos pedidos, o Estado terá capacidade para responder antes de as pendências se tornarem estruturais?

As perguntas que devem orientar a avaliação de qualquer modelo são concretas. Haverá meios para regularizar trabalhadores sem criar novas pendências? Conseguirão as entidades trocar informação a tempo de investigar redes de exploração? O controlo de fronteiras combinará

segurança e fluidez, mesmo em momentos de pressão? E que mecanismos impedirão a repetição de violações de direitos sob custódia do Estado?

Uma lição atravessa esta história: competências legais sem meios adequados geram atrasos e improvisação. Essa insuficiência não desculpa erros de gestão ou violações de direitos. Obriga, antes, a avaliar cada reforma também pela sua exequibilidade, supervisão e resultados.

O SEF foi extinto em 29 de outubro de 2023, mas deixou arquivos, sistemas, conhecimento especializado e memórias contraditórias. O seu percurso inclui inovação e atraso, serviço público e sofrimento, decisões acertadas e falhas graves. Preservar essa complexidade — sem escolher apenas a parte conveniente — é a contribuição que este livro procura oferecer à compreensão da relação entre mobilidade, soberania, segurança e direitos em Portugal.

CONCLUSÃO GERAL

UM SERVIÇO, UM PAÍS, QUASE MEIO SÉCULO DE TRANSFORMAÇÃO

A história do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras atravessa transformações profundas de Portugal, da consolidação democrática ao primeiro quarto do século XXI. Durante muito tempo, grande parte da população conhecia pouco a instituição: encontrava-a ao atravessar uma fronteira, tratar de documentação, acompanhar um familiar estrangeiro ou trabalhar nas áreas da segurança e da justiça. Mas as tarefas do SEF colocaram-no, discretamente, em lugares onde mudanças políticas, demográficas e europeias se tornavam visíveis antes de chegarem ao centro do debate público.

A imigração alterou a composição da sociedade portuguesa. O Serviço participou em regularizações extraordinárias, viu crescer a complexidade dos títulos de residência e passou da tramitação em papel à informação eletrónica e aos documentos biométricos. A modernização também chegou aos aeroportos e ao atendimento: controlo automatizado, Centro de Contacto multilingue e programas que levaram a Administração a escolas, universidades e outros lugares onde as pessoas precisavam dela.

A esse percurso juntaram-se novos regimes de investimento, a proteção internacional, a cooperação europeia e uma pandemia que restringiu drasticamente a circulação. Finalmente, o próprio Estado decidiu extinguir o SEF. Nenhuma destas etapas explica isoladamente a história da instituição: o seu desenvolvimento combinou conjunturas migratórias, escolhas políticas, capacidades técnicas e decisões de gestão.

Reconhecer essa complexidade não equivale a diluir responsabilidades. Houve decisões públicas identificáveis, erros administrativos, práticas de

mérito e crimes. Cada acontecimento deve ser situado no seu tempo, acompanhado pela prova disponível e atribuído aos agentes e instituições efetivamente responsáveis.

Equilíbrio histórico não é neutralidade perante a prova. A política migratória é definida pelos órgãos políticos e legislativos; os governos devem criar condições materiais para a sua execução. À direção de cada serviço cabe organizar recursos, sinalizar insuficiências e assegurar a legalidade. As chefias supervisionam os respetivos serviços; os trabalhadores respondem pelos seus atos. E aos tribunais compete apurar responsabilidades penais, com as garantias devidas. A distinção é importante: não exonera a Administração das suas falhas, mas também não lhe atribui decisões que pertenciam ao poder político.

As regularizações extraordinárias, as autorizações de permanência, os regimes de investimento e as regras de admissão foram opções legais ou políticas; ao SEF coube aplicá-las nas competências que lhe estavam atribuídas. Essa separação não impede a crítica ao seu desempenho. Pelo contrário: permite perguntar, com maior precisão, se os procedimentos foram bem organizados, se os dirigentes alertaram atempadamente para constrangimentos e se as tutelas responderam com meios compatíveis com os efeitos previsíveis das medidas.

Uma organização administrativa não pode substituir-se ao legislador nem invocar a lei como desculpa para uma execução deficiente. Quando cresce uma pendência, importa examinar simultaneamente o regime que gerou os pedidos, os meios atribuídos, as medidas adotadas e os resultados alcançados. Reduzir a análise à culpa do balcão ou à culpa da lei empobrece o diagnóstico e dificulta a aprendizagem institucional.

A investigação futura deverá comparar os alertas enviados pelo SEF à tutela com as decisões tomadas e os recursos efetivamente disponibilizados. Essa confrontação documental é necessária para distinguir problemas

antecipados, insuficiências de gestão e constrangimentos imprevisíveis. A modernização tecnológica, por seu turno, mostra que investimento, formação e reorganização do trabalho podem produzir ganhos quando atuam em conjunto.

Na transformação tecnológica do SEF, importa recordar o trabalho do antigo Diretor Nacional Adjunto, engenheiro Carlos Gonçalves, e a sua capacidade de mobilizar projetos e equipas. O reconhecimento individual, porém, não deve ocultar a natureza coletiva dessa mudança. Informáticos, inspetores, funcionários administrativos, responsáveis de projeto, técnicos e dirigentes tiveram de rever práticas, aprender sistemas e assegurar a continuidade do Serviço durante a transição.

A tecnologia só transforma um serviço quando passa a integrar o trabalho diário. No SEF, os sistemas alteraram fronteiras, atendimento, informação e processos. As entidades sucessoras não começaram do zero em 2023: receberam ferramentas desenvolvidas durante anos e conhecimento necessário à sua utilização. O desafio consistia em preservar essa experiência, adaptar procedimentos e corrigir limitações, em vez de confundir a entrega de equipamentos com a transmissão de competências.

As novas entidades herdaram dificuldades e processos pendentes, mas também sistemas, procedimentos e experiência acumulada. A AIMA recebeu funções administrativas e de integração; PSP e GNR assumiram competências fronteiriças, com apoio transitório de trabalhadores e meios anteriores. O balanço da reforma deve considerar os problemas recebidos e a capacidade criada depois de 2023. Nenhuma dimensão apaga a outra.

A distribuição de competências permitiu especialização funcional, mas criou a necessidade de reproduzir entre instituições a circulação de informação antes realizada dentro do SEF. O modelo anterior concentrava

fronteiras, permanência, documentação, asilo, fiscalização, investigação e cooperação, com vantagens operacionais e riscos próprios. A separação pode corrigir alguns desses riscos, desde que assegure canais de coordenação eficazes. É cedo para conclusões definitivas: a comparação exige indicadores, séries temporais e análise independente dos resultados.

Outro eixo atravessa toda a existência do Serviço: a tensão entre regularidade legal e realidade económica. Portugal passou décadas a tentar enquadrar movimentos migratórios que muitas vezes se desenvolviam mais depressa do que os mecanismos legais criados para os regular. O mercado de trabalho precisava de trabalhadores. Os canais consulares eram lentos. As pessoas chegavam, trabalhavam e construíam relações antes de conseguirem resolver a sua situação documental. Depois surgia o problema jurídico.

Seguia-se uma regularização. Mais tarde tentou-se prever antecipadamente as necessidades através de quotas. O modelo revelou enormes limitações. Surgiram outros mecanismos, exceções e procedimentos. A manifestação de interesse acabou por constituir a expressão mais extensa desta dificuldade histórica. Permitia transformar uma realidade laboral já existente num caminho para a residência. Resolveu situações humanas e económicas reais. Mas transferiu para o interior do território um volume gigantesco de decisões que deveriam, num modelo migratório plenamente funcional, ter sido resolvidas em grande parte antes da entrada através de canais legais suficientemente acessíveis. O encerramento dessa via em 2024 constitui uma alteração profunda.

Mas será apenas sustentável se os mecanismos legais anteriores à entrada funcionarem. A história do SEF mostra isto de forma quase repetitiva. Quando o caminho legal é demasiado lento, complexo ou afastado da necessidade económica, aparecem soluções paralelas. Algumas são criadas pelo próprio Estado. Outras pela sociedade. Outras por intermediários. E algumas por redes criminosas. Um bom sistema migratório não é aquele que

possui a lei mais exigente. É aquele cujas regras podem efetivamente ser cumpridas.

A política migratória exige conhecimento das necessidades efetivas de trabalhadores, das capacidades consulares e administrativas, das condições laborais e da oferta de habitação, escola, saúde e integração. Exige também fiscalização e resposta penal à exploração e ao tráfico. Nenhuma polícia ou agência de migrações consegue, isoladamente, responder a todas essas dimensões. A experiência histórica do SEF ajuda a perceber tanto a utilidade da especialização como o valor da proximidade entre serviços.

É fácil esquecer esta dimensão depois de anos em que o debate se concentrou nas pendências e na extinção. Mas projetos como o Centro de Contacto, os mediadores socioculturais, o SEF em Movimento, o SEF vai à Escola e as interfaces universitárias mostraram uma administração capaz de perceber que a simples existência de um direito não garante o acesso efetivo a esse direito. O cidadão precisa de compreender. Precisa de conseguir contactar. Precisa de saber onde ir.

Por vezes precisa de ser atendido na sua língua. Por vezes não consegue deslocar-se. Por vezes é uma criança que nem sequer sabe que existe um problema documental. Estas experiências pertencem ao património do Serviço e deveriam ser estudadas como exemplos de inovação administrativa. A sua existência também torna mais difícil aceitar uma caricatura segundo a qual o SEF teria sido, em toda a sua história, apenas uma polícia voltada para a repressão dos estrangeiros. Não foi. Mas também não deve utilizar-se essa tradição de proximidade para apagar as experiências negativas de milhares de cidadãos que enfrentaram filas, informação insuficiente ou processos excessivamente demorados. As duas coisas aconteceram. Uma mesma instituição pode produzir excelência num projeto e frustração noutro.

Pode ter trabalhadores extraordinários e procedimentos inadequados. Pode inovar e acumular atrasos. Esta ambivalência é normal. A obrigação da história é preservá-la. Também o caso Ihor Homeniuk deve permanecer sem qualquer tentativa de diluição. Foi o acontecimento mais grave da história do Serviço. Um homem sob custódia das autoridades portuguesas foi agredido por três inspetores e morreu em consequência dessas agressões. Os responsáveis foram condenados.

A gravidade da morte de Ihor Homeniuk impõe uma análise que não termine na responsabilidade penal individual. A supervisão, as condições de custódia, a assistência e os mecanismos de controlo são também questões institucionais. A extinção de um serviço não substitui, por si só, o dever de prevenir situações semelhantes.

Os crimes julgados não podem ser imputados indistintamente a todos os trabalhadores do SEF. Também não devem servir para apagar as condições organizativas em que ocorreram. O rigor exige identificar autores, deveres funcionais, decisões, omissões e mecanismos de supervisão, sem confundir responsabilidades.

No caso da Operação Labirinto, a exigência é igualmente factual. Manuel Jarmela Palos foi investigado, detido, acusado e levado a julgamento; em janeiro de 2019 foi absolvido de todos os crimes que lhe eram imputados e, em 2020, o Tribunal da Relação de Lisboa confirmou essa absolvição. Uma reconstrução histórica rigorosa deve registar tanto as fases iniciais do processo como o seu desfecho judicial. A investigação criminal de titulares de cargos públicos é uma função normal do Estado de direito; a absolvição, quando ocorre, integra com igual relevância o registo factual do caso. Esta regra evita transformar suspeitas em condenações retrospetivas e impede também que a absolvição de um arguido seja indevidamente projetada sobre situações de outros intervenientes que tiveram desfechos diferentes.

A integração europeia trouxe normas comuns, avaliações internacionais e novas obrigações de cooperação. A segurança da fronteira portuguesa passou a depender também da segurança das restantes fronteiras externas de Schengen. O SIS, o VIS, a Frontex, o EES e o ETIAS pertencem a momentos distintos desse processo e não devem ser confundidos quanto à função ou ao calendário. Portugal integra um sistema comum que condiciona as escolhas nacionais, mas oferece informação e instrumentos de cooperação. O SEF participou na construção dessa experiência; preservá-la não implica defender que a organização anterior fosse imutável.

A história de uma instituição não pertence apenas a quem a dirigiu. Pertence também às equipas que mantiveram postos de fronteira, atendimento, análise documental, sistemas informáticos, formação e investigação em funcionamento.

Essas equipas realizaram trabalho relevante em condições frequentemente difíceis. Isso não apaga erros, omissões ou crimes; obriga, antes, a distinguir trajetórias individuais, resultados coletivos e responsabilidades demonstradas.

A extinção alterou o enquadramento profissional de pessoas que tinham dedicado décadas ao SEF. Os testemunhos recolhidos documentam parte dessa experiência, mas não esgotam a história: importa igualmente ouvir cidadãos estrangeiros, magistrados, advogados, associações e instituições sucessoras.

Esta edição tem como data de fecho factual 30 de outubro de 2026. O balanço poderá ser alterado por documentos, estatísticas e decisões posteriores. As comparações entre instituições só são válidas quando usam períodos, categorias e indicadores compatíveis.

O autor escreve a partir de uma experiência profissional que ajuda a localizar acontecimentos, mas também introduz perspetivas pessoais. Por

isso, a narrativa submete memória, documentos e opiniões a critérios diferentes de prova e atribuição.

O SEF de 1991 enfrentava problemas diferentes dos que marcaram 2007 e 2020. A avaliação histórica deve situar cada decisão no seu contexto: competências, meios, regras aplicáveis, dimensão da procura e resultados observáveis.

Portugal continuará a receber pessoas para trabalhar, estudar, reunir-se com a família ou procurar proteção. Continuará também obrigado a controlar fronteiras, prevenir crimes, garantir direitos e conservar conhecimento técnico. São deveres permanentes do Estado, não de uma sigla.

O critério decisivo não é o prestígio de uma designação institucional. É saber quem decide, em quanto tempo, com que fundamentos, sob que fiscalização e com que meios de recurso para as pessoas afetadas.

A fronteira desfeita, afinal, não eliminou os deveres do Estado. Tornou ainda mais necessária a capacidade de exercer autoridade com limites, oferecer proteção efetiva e aprender com os resultados — bons e maus — da sua própria história.

O DEVER DE MEMÓRIA, NAS PALAVRAS DE QUEM PARTICIPOU

Ao encerrar o seu testemunho, José Alberto Mendes Lopes saúda a recolha destas memórias como cumprimento de um «dever de memória» que considera particularmente exigente para a primeira geração da CIF. Faz, porém, uma ressalva essencial: não se trata de pedir às gerações seguintes que imitem ou venerem os fundadores. Trata-se de lhes permitir reconhecer o que foi tentado, o que resultou e o que falhou, para que possam agir com conhecimento e não por repetição.

Na leitura que oferece da sua própria experiência, o lançamento da carreira e das primeiras capacidades operacionais constitui um êxito de

organização e empenho. A mesma leitura é severa com o que entende terem sido dificuldades posteriores na afirmação de uma cultura profissional adequada à atividade policial. Ambas as apreciações são assumidamente suas. A memória não ganha autoridade por estar isenta de crítica: ganha valor quando é identificada, confrontável e transmitida sem apagar as hesitações, os limites e as divergências de quem viveu os acontecimentos.

O testemunho não substitui o balanço histórico

A história de uma instituição vive também nas recordações de quem nela trabalhou, desde os primeiros turnos na fronteira até às decisões complexas de investigação, documentação e asilo. Essas experiências revelam aprendizagens, tensões e soluções que nem sempre deixaram registo formal. O seu valor não depende de produzirem uma versão unânime do passado.

A legislação permite conhecer as competências e as alterações de modelo; os relatórios mostram resultados e limitações; as decisões judiciais individualizam responsabilidades. Aos testemunhos cabe iluminar o sentido vivido desses acontecimentos. Confrontá-los com outras fontes é uma exigência de respeito tanto pelos participantes como pelos leitores.

O legado do SEF pertence igualmente às pessoas afetadas pelas suas decisões. Reconhecer dedicação e competência não pode apagar erros ou sofrimento. A memória ganha força quando resiste à tentação da homenagem acrítica e à simplificação condenatória.

EPÍLOGO

A ÚLTIMA FRONTEIRA

A última fronteira não consta de um mapa. Separa a autoridade legítima do abuso e mede-se pelo modo como o Estado trata quem se encontra sob o seu poder. A lei estabelece competências; o respeito pelos direitos dá-lhes sentido.

O SEF reuniu funções policiais e administrativas que o Estado decidiu repartir. Deixou capacidades técnicas, práticas úteis e falhas que não podem ser omitidas, incluindo crimes cuja gravidade exige memória e responsabilização. Estudar essa história é conservar experiência sem reclamar imunidade à crítica e reconhecer as vítimas sem apagar o trabalho legítimo de tantos profissionais. A instituição terminou. O dever de aprender e de proteger permanece.

Sub Lege Libertas!

APARATO DOCUMENTAL DA EDIÇÃO

Critério de fecho factual

A presente edição privilegia fontes primárias e oficiais: Diário da República, documentação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Assembleia da República, relatórios de segurança interna, Inspeção-Geral da Administração Interna, decisões judiciais e documentação da União Europeia. Fontes jornalísticas são usadas sobretudo para reconstituir declarações públicas, cronologias ou factos contemporâneos quando a fonte primária não se encontra diretamente acessível. A memória profissional do autor não é utilizada para autenticar matéria reservada.

CRONOLOGIA ESSENCIAL | 1974–2026

25 de abril de 1974 — Extinção da DGS e início da reorganização democrática das funções relativas a estrangeiros.

22 de maio de 1974 — Decretos-Leis n.os 214/74 e 215/74 transferem e discriminam competências relativas a estrangeiros entre a PSP e outras autoridades, mantendo a Guarda Fiscal no controlo fronteiriço.

22 de novembro de 1974 — Decreto-Lei n.º 651/74 cria, no Comando-Geral da PSP, a Direção de Serviços de Estrangeiros.

23 de junho de 1976 — Decreto-Lei n.º 494-A/76 cria o Serviço de Estrangeiros, com autonomia própria no Ministério da Administração Interna.

31 de dezembro de 1986 — Publicação do Decreto-Lei n.º 440/86, que consagra a designação Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; entrada em vigor em 1 de janeiro de 1987.

1989–1991 — Recrutamento e formação da primeira geração da carreira de investigação e fiscalização.

1 de agosto de 1991 — O SEF assume o controlo da fronteira aérea no Aeroporto de Lisboa.

1992 — Decreto-Lei n.º 212/92 abre a primeira regularização extraordinária do período democrático.

1993 — A investigação especializada ganha maior expressão orgânica e operacional.

1996 — Lei n.º 17/96 abre novo processo de regularização extraordinária.

2001 — Decreto-Lei n.º 4/2001 cria as autorizações de permanência.

2003 — Decreto-Lei n.º 34/2003 encerra a concessão de novas autorizações de permanência nos moldes de 2001; é celebrado o acordo luso-brasileiro associado ao chamado Processo Lula.

2005-2006 — Operação de recuperação de pendências processuais; o RIFA 2006 regista a conclusão desse processo.

2005–2012 — Ciclo de forte modernização tecnológica: sistemas de informação, PEP, RAPID, SISone4ALL, biometria, VIS e modernização do atendimento.

2007 — Lei n.º 23/2007 reforma o regime de estrangeiros e cria novo enquadramento para trabalho, residência e dispensa de visto.

2008 — A tramitação de pedidos de residência prossegue sob o regime da Lei n.º 23/2007, com exigências crescentes de uniformização administrativa e tratamento de processos.

2009-2011 — Consolidação de programas de proximidade como SEF em Movimento, SEF vai à Escola e Interface SEF-Universidades.

2012 — Lei n.º 29/2012 introduz a Autorização de Residência para Atividade de Investimento — ARI.

13 de novembro de 2014 — Operação Labirinto; o processo judicial prolonga-se até à confirmação, em 2020, das absolvições de Manuel Jarmela Palos e Miguel Macedo.

2015-2018 — Participação portuguesa nos mecanismos europeus de recolocação de refugiados.

2017–2019 — A população estrangeira residente cresce rapidamente; a Lei n.º 59/2017 transforma a manifestação de interesse em procedimento de iniciativa do interessado.

12 de março de 2020 — Morte de Ihor Homeniuk sob custódia do Estado no aeroporto de Lisboa.

2020 — Pandemia, reposição temporária de controlos e adoção de regimes administrativos excecionais.

2021 — Lei n.º 73/2021 aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras e a extinção do SEF.

29 de outubro de 2023 — Entrada em funções da AIMA e extinção efetiva do SEF, com a transferência de competências administrativas e policiais para as entidades sucessoras.

4 de junho de 2024 — Entra em vigor o Decreto-Lei n.º 37-A/2024, revogando o procedimento de manifestação de interesse para novos pedidos e preservando os abrangidos pela disposição transitória, posteriormente alterada pela Lei n.º 40/2024.

21 de agosto de 2025 — Entrada em vigor da Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, que cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na PSP, sem reconstituir integralmente o antigo SEF.

2026 — O SES/EES alcança plena operação em 10 de abril; prosseguem a consolidação da UNEF e a recuperação de pendências na AIMA, com dados oficiais que exigem distinguir universos e metodologias.

Nota sobre números e categorias estatísticas

Os números migratórios variam consoante a fonte contabilize residentes com título válido, autorizações concedidas, pedidos, manifestações de interesse, processos pendentes, decisões, atendimentos ou títulos emitidos. A obra evita somar ou comparar categorias diferentes como se fossem equivalentes. Quando fontes contemporâneas apresentam universos distintos, é privilegiada a descrição da categoria estatística e não a aparência de precisão produzida por um número isolado.

A verificação editorial deu particular atenção a marcos normativos determinantes: 1974 (Decretos-Leis n.os 171/74, 214/74, 215/74 e 651/74), 1986 (Decreto-Lei n.º 440/86), 1993 (Decreto-Lei n.º 59/93), 1995 (Decisão SCH/Com-ex (94) 29), 2007 (Despacho n.º 6781-A/2007), 2023 (Decreto-Lei n.º 41/2023) e 2024 (Decreto-Lei n.º 37-A/2024 e Lei n.º 40/2024). As ligações no aparato documental facilitam a conferência. A verificação destes atos não deve ser confundida com validação exaustiva dos milhares de enunciados históricos da narrativa.

Critérios de documentação e responsabilidade editorial

O aparato documental distingue diplomas legais, documentação institucional, testemunhos, decisões judiciais e interpretações do autor. As afirmações dependentes de fontes não integralmente disponíveis são apresentadas com as reservas necessárias, sem converter memórias ou notícias em prova autónoma.

BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO

Notas de leitura documental e limites de prova

Os diplomas e atos oficiais identificados nas referências permitem confirmar marcos jurídicos específicos. Os comunicados comprovam o que uma entidade declarou numa data; os relatórios descrevem os universos que medem; e os testemunhos registam memórias e apreciações pessoais. A identificação de uma fonte não equivale, por si, à verificação de todos os enunciados de um capítulo. Para decisões judiciais, a conclusão definitiva sobre os fundamentos e o estado processual exige o texto integral do acórdão e, quando necessário, certidão atualizada.

Esta relação reúne fontes normativas, institucionais, judiciais, europeias e memorialísticas, distinguindo as que foram efetivamente confrontadas das indicadas como pistas para consulta complementar. Os diplomas devem ser lidos na redação aplicável à data dos acontecimentos; o resultado noticiado de um processo não equivale à leitura dos fundamentos do acórdão. Legislação e fontes normativas portuguesas:

Legislação complementar considerada no enquadramento: Decretos-Leis n.os 360/89, 252/2000 e 4/2001; Leis n.os 28/2019, 29/2012, 89/2021 e 11/2022; Decreto-Lei n.º 138/2019. As referências nucleares, com indicações de acesso, encontram-se adiante. A inclusão de um diploma nesta bibliografia não dispensa a confirmação da versão aplicável à data de cada acontecimento.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — Relatórios de Atividades e Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA), utilizados ao longo da obra, com especial incidência nas séries de 2005 a 2020.

SEF — Relatório de Atividades 2006: Imigração, Fronteiras e Asilo — fonte primária para a recuperação de pendências, Centro de Contacto, modernização tecnológica, SISone4ALL e medidas de proximidade.

SEF — Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018 — informação estatística e operacional relativa, designadamente, às manifestações de interesse e à pressão sobre o atendimento.

SEF — Relatório de Atividades de 2019 — informação sobre quadro de pessoal, recursos humanos e constrangimentos reconhecidos pelo próprio Serviço.

SEFSTAT — séries estatísticas e arquivo de relatórios anuais do antigo Serviço, utilizados para reconstruir a evolução da população estrangeira, fronteiras, asilo e atividade institucional.

Documentação pública do SEF relativa ao Passaporte Eletrónico Português, RAPID, SISone4ALL, SIISEF, VIS, atendimento, programas de proximidade, Centro de Contacto, SEF em Movimento, SEF vai à Escola e Interface SEF–Universidades.

Segurança interna, administração pública e sucessão institucional

Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), designadamente 2006, 2007, 2023 e 2024, utilizados para fronteiras, cooperação interinstitucional, modernização tecnológica e modelo pós-SEF.

Assembleia da República — Diários da Assembleia, propostas de lei, relatórios de especialidade, audições, debates e votações relativos à Lei n.º 73/2021 e às alterações subsequentes do processo de extinção do SEF.

Inspeção-Geral da Administração Interna — documentação e conclusões públicas relativas ao caso Ihor Homeniuk e aos procedimentos disciplinares subsequentes.

Agência para a Integração, Migrações e Asilo — relatórios, informação institucional e documentação pública sobre pendências, estrutura de missão, centros de atendimento e recuperação processual após 2023.

Sistema de Segurança Interna — informação pública sobre UCFE, controlo de qualidade de fronteiras, cooperação entre entidades e implementação dos novos sistemas europeus de fronteira.

Polícia Judiciária, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana e demais entidades sucessoras — informação pública relativa às competências recebidas do SEF, à criminalidade migratória e à reorganização do controlo de fronteiras.

Schengen, União Europeia e cooperação internacional

Acordo de adesão de Portugal à Convenção de Aplicação de Schengen, assinado em Bona em 25 de junho de 1991 — em vigor na ordem internacional desde 1 de março de 1994; aplicação operacional a Portugal desde 26 de março de 1995. Registo oficial do Portal do Ministério Público: https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-de-adesao-ao-acordo-relativo-supressao-gradual-dos-controlos-nas-fronteiras-2

Documentação da União Europeia relativa ao Sistema de Informação Schengen (SIS), à rede SIRENE e à evolução do SIS II.

Documentação europeia e portuguesa relativa ao projeto SISone4ALL e ao alargamento operacional do espaço Schengen.

Documentação da União Europeia relativa ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), ao Entry/Exit System (EES) e ao ETIAS.

Frontex / Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira — documentação institucional, operacional e de cooperação em matéria de fronteiras externas, análise de risco, formação e operações conjuntas.

Decisões e documentação da União Europeia relativas aos mecanismos de recolocação de refugiados de 2015 e à resposta europeia à crise de proteção internacional.

Documentação pública do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo / Agência da União Europeia para o Asilo, ACNUR e OIM utilizada no enquadramento das respostas europeias e portuguesas em matéria de proteção internacional e migrações.

Jurisprudência, processos e documentação de controlo

Operação Labirinto — notícias identificadas sobre a sentença de 4 de janeiro de 2019 e o acórdão da Relação de Lisboa de junho de 2020. A fundamentação integral das decisões não foi objeto de conferência completa nesta edição; as conclusões que dependam de fundamentação judicial devem ser verificadas nos respetivos textos integrais.

Caso Ihor Homeniuk — documentação pública da IGAI, comunicações processuais e notícias identificadas sobre decisões judiciais. As fontes de imprensa não são equiparadas aos acórdãos integrais; o estado processual deve ser confirmado por documentação judicial atualizada.

Decisões e documentação pública de processos administrativos, disciplinares e judiciais conexos mencionados na obra, utilizadas apenas na medida necessária à reconstrução factual dos episódios tratados.

Documentação parlamentar, administrativa e judicial relativa aos Centros de Instalação Temporária, controlo de fronteiras, afastamentos e garantias de cidadãos estrangeiros, sempre que expressamente convocada nos capítulos correspondentes.

Memória profissional, testemunhos e fontes orais

Contributos escritos de antigos trabalhadores e dirigentes do SEF recolhidos pelo autor em 2026. Utilização editorial diferenciada: testemunhos publicáveis, passagens trabalhadas anonimamente, documentos reservados e elementos exclusivamente orientadores de investigação; os últimos dois grupos não são objeto de transcrição ou atribuição pública.

Questionários de recolha preparados para antigos diretores, dirigentes, chefias, elementos da carreira de investigação e fiscalização, trabalhadores administrativos, técnicos e informáticos, usados como instrumento metodológico de história oral e de orientação de pesquisa documental.

Memória profissional do autor, utilizada como fonte de localização, contextualização e formulação de perguntas, nunca como substituto da confirmação documental quando estão em causa factos suscetíveis de verificação externa.

Textos de enquadramento e documentação complementar

Rui Pena Pires — "A imigração não é um assunto de polícia" (dezembro de 2020), texto citado na obra como formulação pública de uma posição favorável à separação entre administração migratória e função policial.

As fontes jornalísticas utilizadas para enquadramento permitem localizar declarações públicas e problemas administrativos, mas não substituem ordens de serviço, despachos, relatórios integrais ou decisões judiciais.

Intervenções parlamentares, declarações públicas, comunicados institucionais e peças de imprensa identificadas nos capítulos correspondentes são utilizadas como fontes de contexto, sempre diferenciadas de legislação, decisões judiciais e documentação administrativa primária.

FONTES MEMORIALÍSTICAS — DOCUMENTAÇÃO CEDIDA

Daniel Viegas Sanches. Testemunho identificado, com autorização nominal, sobre a direção do SEF, a definição da carreira de investigação e fiscalização e a assunção operacional das fronteiras. As suas apreciações são distinguidas dos factos documentais.

José Alberto Mendes Lopes. Questionário identificado de 13 páginas, com utilização nominal autorizada. Contributo sobre a formação da CIF, a Portela e a organização inicial da investigação criminal. Versões sucessivas do mesmo documento não são fontes independentes.

Fernando de Oliveira Cipriano. Testemunho identificado, com autorização nominal, sobre o Gabinete de Inspeção e a Comissão Nacional de Regularização Extraordinária II, no contexto da regularização de 1996.

Alfredo de Paiva Henriques. Questionário identificado de 16 páginas, de 15 de outubro de 2026, com autorização nominal. Relata a direção do Departamento de Investigação (2010–2012), a articulação com o Ministério Público, a proteção das vítimas e as limitações de recursos. As apreciações posteriores ao período de funções são tratadas como opiniões retrospetivas.

Marina Nogueira Portugal. Questionário identificado de 22 de setembro de 2026, utilizado seletivamente nos temas das fronteiras, SIRENE, documentação e asilo.

Os relatos são fontes memorialísticas e não substituem legislação, atos administrativos nem decisões judiciais. Marcos históricos são confrontados com documentação oficial, nomeadamente sobre Schengen e o RIFA 2016. Notícias sobre a Operação «Livro Mágico» não substituem decisões judiciais integrais. Os contactos privados são omitidos.

NOTA EDITORIAL — TESTEMUNHOS E LIMITES

Os depoimentos são utilizados dentro do âmbito autorizado pelos respetivos autores. A identificação nominal, quando permitida, não transforma a memória individual em certificação de factos controvertidos. O índice remissivo assinala os testemunhos identificados e os locais em que são referidos.

Anonimato e reserva. Os relatos autorizados sob anonimato são apresentados sem nomes, percursos ou elementos que permitam reconhecer os depoentes. Os materiais reservados e os cedidos apenas para orientação documental não são reproduzidos, atribuídos ou parafraseados. Qualquer utilização pública adicional exige autorização específica.

Critério de leitura. A experiência profissional é valorizada no período e nas funções a que se refere. Recordações de acontecimentos anteriores e interpretações formuladas posteriormente são apresentadas com os limites próprios de cada fonte. As divergências entre depoentes não são convertidas, por si sós, em conclusões históricas.

Afirmações sobre processos criminais, responsabilidades individuais ou situações estatutárias exigem documentação adequada e, quando aplicável, contraditório. A mera notícia de uma decisão não permite atestar o respetivo trânsito em julgado. Mantêm-se os deveres de rigor, proporcionalidade e proteção da privacidade previstos na nota metodológica.

NOTA EDITORIAL — TESTEMUNHOS E LIMITES

Registo de utilização dos contributos não identificados

Foram recebidos contributos escritos com regimes de utilização distintos. Nesta edição, determinados relatos foram incorporados apenas em versão **anonimizada**, por autorização do respetivo autor ou de acordo com a condição editorial de reserva da identidade anteriormente estabelecida. Não se indicam nomes, cargos individualizantes, percursos singulares, datas de serviço associáveis à pessoa ou detalhes que facilitem o reconhecimento indireto da origem.

As passagens integradas versam aprendizagem e formação, controlo fronteiriço, organização de equipas, atendimento, experiência profissional e avaliação da reforma. Cada uma é apresentada como testemunho ou interpretação, e não como comprovação autónoma de um facto controvertido. Declarações relativas a procedimentos judiciais, motivações políticas e responsabilidades individuais continuam sujeitas a conferência independente e à exigência de contraditório.

Os documentos entregues **apenas para orientação documental** e os materiais assinalados como **reservados** não são transcritos, resumidos, parafraseados ou atribuídos nesta edição. Servem, quando admissível, para orientar a procura de informação por fontes independentes e publicáveis. Qualquer alteração deste âmbito de utilização pressupõe autorização expressa.

Critério editorial de recolha e publicação de história oral; originais e condições de utilização conservados em arquivo não público do autor.

Referências aos testemunhos identificados

CIPRIANO, Fernando de Oliveira — Gabinete de Inspeção e regularização de 1996.
HENRIQUES, Alfredo de Paiva — Investigação criminal e proteção das vítimas.
MENDES LOPES, José Alberto — Formação, Portela e investigação criminal.
PORTUGAL, Marina Nogueira — Fronteiras, SIRENE, documentação e asilo.
SANCHES, Daniel Viegas — Direção e constituição da carreira operacional.

Fontes normativas e documentais — seleção para consulta e verificação

Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril — extinção da DGS e redistribuição transitória de atribuições; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/171-1974-523191 [Referência temática: Capítulo I].

Decreto-Lei n.º 651/74, de 22 de novembro — criação da Direção de Serviços de Estrangeiros na PSP; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/651-1974-151689 [Referência temática: Capítulo I].

Decreto-Lei n.º 494-A/76, de 23 de junho — autonomização do Serviço de Estrangeiros; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/494-a-1976-476517 [Referência temática: Capítulo II].

Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro — reorganização do SEF e carreira de investigação e fiscalização; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/440-1986-627065 [Referência temática: Capítulo III].

Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro — reforma do sistema de controlo de fronteiras e redistribuição de competências; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/73-2021-174244808 [Referência temática: Capítulo XXXIV].

Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho — regime de transição dos trabalhadores do SEF; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/40-2023-213881447 [Referência temática: Capítulo XXXV].

Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho — criação da AIMA e transição de competências, com entrada em vigor em 29 de outubro de 2023; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/informacoes-gerais/decreto-lei/41-2023-213881448 [Referência temática: Capítulo XXXVI].

Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho — criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na PSP, com entrada em vigor em 21 de agosto de 2025; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-c-2025-925904931 [Referência temática: Capítulos XXXIV e XXXIX].

Decreto-Lei n.º 116-B/2025, de 28 de outubro — prorrogação excecional da afetação funcional transitória até 9 de abril de 2026; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/116-b-2025-942970465 [Referência temática: Capítulo XXXV].

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — Relatório sobre a Imigração, Fronteiras e Asilo 2006; arquivo público: https://sefstat.sef.pt/docs/rifa_2006.pdf [Referência temática: Capítulos XIX a XX].

Observatório das Migrações/AIMA — arquivo dos relatórios anuais do SEF (2000–2022): https://om.aima.gov.pt/index.php/2025/10/30/relatorios-de-imigracao-fronteiras-e-asilo/ [Referência temática: Capítulos de evolução estatística].

Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro — regularização extraordinária de 1992, artigos 1.º e 2.º. Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/212-1992-225999 [Capítulo XVI].

Lei n.º 17/96, de 24 de maio — regularização extraordinária de 1996, artigo 2.º e demais regime. Diário da República (edição de 24-05-1996): https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1996/05/121a00.pdf [Capítulo XVI].

Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho — revogação dos mecanismos de manifestação de interesse, com regime transitório. Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2024-868097377 [Capítulos XXII, XXXVII].

SEF — Projeto PT/2016/FAMI/2, «Transferência e Recolocação», referente a 2 981 pessoas previstas nas decisões europeias de 2015. Ficha institucional: https://www.sef.pt/pt/Pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=91 [Capítulo XXX].

SEF — Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008, secção de modernização tecnológica, incluindo eTR, Portal SIBA e expansão do RAPID: https://sefstat.sef.pt/docs/rifa_2008.pdf [Capítulo XX].

SEF — página institucional «Fronteiras», descrição de RAPID, PASSE e APIS e respetivas funções: https://www.sef.pt/pt/Pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=69 [Capítulo XX].

Governo de Portugal — notícia de 23-06-2020 sobre o RIFA 2019, total de 590 348 estrangeiros residentes, acréscimo de 22,9% face a 2018: https://portugal.gov.pt/gc22/comunicacao/noticias/populacao-estrangeira-residente-em-portugal-aumenta-pelo-quarto-ano-consecutivo [Capítulo XXXI].

Sistema de Segurança Interna — operação Global Chain 2026, comunicado de 08-07-2026, cerca de 720 operacionais participantes em Portugal: https://www.ssi.gov.pt/comunicacao/noticias/trafico-de-seres-humanos-mais-de-2000-vitimas-identificadas-e-mais-de-1000-suspeitos-detidos [Capítulo XXXIX].

RTP/Lusa — 29-07-2022, decisão do Supremo Tribunal de Justiça no processo Ihor Homeniuk, confirmação de penas de nove anos; fonte jornalística secundária, a substituir ou completar pelo acórdão: https://www.rtp.pt/noticias/lusa/caso-homeniuk-supremo-confirma-pena-de-nove-anos-de-prisao-para-inspetores_n1423218 [Capítulo XXXIII].

RTP/Lusa — decisão da Relação de Lisboa em maio de 2026 no processo conexo ao caso Ihor Homeniuk; fonte jornalística secundária, sujeita a confronto com o acórdão integral: https://www.rtp.pt/noticias/pais/relacao-reduz-pena-de-ex-sef-por-ter-protegido-inspetores-que-mataram-ucraniano_n1743346 [Capítulo XXXIII].

Sistema de Segurança Interna — «Viajar para a Europa», implementação progressiva do SES/EES a partir de 12-10-2025 e conclusão em 10-04-2026: https://www.ssi.gov.pt/viajar-para-a-europa [Capítulo XXXIX].

Comissão Europeia — conclusão da implementação europeia do SES/EES em 10-04-2026: https://portugal.representation.ec.europa.eu/atualidade-e-eventos/atualidade/sistema-de-entradasaida-da-ue-entra-em-pleno-funcionamento-em-todos-os-paises-schengen-2026-04-10_pt [Capítulo XXXIX].

Comissão Europeia — «Smart Borders», informação operacional sobre EES e situação do ETIAS no fecho editorial: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/smart-borders_en [Capítulo XXXIX].

Governo de Portugal — comunicação oficial de outubro de 2026 sobre resultados anunciados na audição parlamentar de 7 de outubro: valores comunicados pelo Executivo, não auditoria independente: https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/noticias/nova-politica-de-imigracao-apresenta-resultados-no-controlo-regularizacao-e-integracao [Capítulos XXXVI e XXXIX].

AIMA — Relatório de Migrações e Asilo 2025, divulgado em 22 de setembro de 2026; fonte institucional do total administrativo de 1 585 854 estrangeiros residentes: https://aima.gov.pt/pt/a-aima/relatorios-de-migracoes-e-asilo [Capítulo XXXVI].

Decreto-Lei n.º 214/74, de 22 de maio — transferência para a PSP de atribuições relativas a estrangeiros anteriormente confiadas à PJ; Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/214-1974-623238 [Capítulo I].

Decreto-Lei n.º 215/74, de 22 de maio — repartição de atribuições entre PSP e Guarda Fiscal (arts. 1.º e 2.º); fonte institucional histórica do SEF: https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=6 [Capítulo I].

Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março — arts. 93.º, 94.º e 96.º: auxílio à imigração ilegal, associação criminosa para esse fim e competência de investigação do SEF. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/59-1993-626471 [Capítulo VII].

Decreto-Lei n.º 120/93, de 16 de abril — alteração da estrutura orgânica do SEF e especialização operacional. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/120-1993-690982 [Capítulo VII].

Despacho n.º 6781-A/2007, de 9 de abril — calendário da transferência de funções da Brigada Fiscal da GNR para o SEF em 12 postos de fronteira marítima, entre 12 e 23 de abril de 2007. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/6781-a-2007-1973285 [Capítulo X].

Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2020, de 14 de dezembro — responsabilidade indemnizatória do Estado pela morte de Ihor Homeniuk. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/107-2020-151036060 [Capítulo XXXIII].

Governo de Portugal, comunicado de 21 de janeiro de 2021 — pagamento de 712 950 euros aos herdeiros de Ihor Homeniuk; ato de comunicação oficial, distinto de acórdão judicial. https://portugal.gov.pt/gc22/comunicacao/comunicados/pagamento-com-carater-de-urgencia-da-indemnizacao-aos-herdeiros-do-cidadao-ihor-homeniuk [Capítulo XXXIII].

RTP/Lusa, 7 de dezembro de 2021 — Relação de Lisboa mantém nove anos para dois inspetores e agrava a pena do terceiro de sete para nove; notícia secundária, a completar pelo acórdão. https://www.rtp.pt/noticias/pais/tribunal-da-relacao-condena-tres-inspetores-a-nove-anos-de-prisao_n1368616 [Capítulo XXXIII].

INE, Estimativas de População Residente 2025, revista eletrónica de julho de 2026 — 1 597 539 residentes estrangeiros em 31-12-2025 (estimativa estatística, não contagem administrativa da AIMA). https://www.ine.pt/ine_novidades/semin/INEWS66/index.html [Capítulo XXXVI].

União Europeia, página oficial SES/EES — plena operação a partir de 10 de abril de 2026, depois de seis meses de implementação progressiva. https://travel-europe.europa.eu/ees/ltr/faq [Capítulo XXXIX].

Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro — salvaguarda, sob condições específicas, situações contributivas anteriores a 4 de junho de 2024: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/40-2024-895836361. Lei n.º 61/2025, de 22 de outubro — fixa em 31 de dezembro de 2025 a apresentação dos pedidos abrangidos pelo regime transitório indicado no artigo 4.º: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/61-2025-941547426 [Capítulos XXII e XXXVI].

Decisão do Comité Executivo SCH/Com-ex (94) 29, de 22 de dezembro de 1994 — fixa a aplicação da Convenção de Schengen em Portugal desde 26 de março de 1995. EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:41994D0029 [Capítulo IX].

Inspeção-Geral da Administração Interna — despacho do Ministro da Administração Interna de 26-10-2023, PND-19/2020: referência expressa a trânsito da condenação criminal em 27-07-2023 para o visado. PDF público com dados ocultados: https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/RelatoriosDisciplinares/Documents/PND_19_2020_Despacho_MAI.pdf [Capítulo XXXIII].

RTP/Lusa — 4 de janeiro de 2019, notícia sobre a sentença de primeira instância da Operação Labirinto, incluindo absolvições e condenações diferenciadas: https://www.rtp.pt/noticias/pais/vistos-gold-arguidos-conhecem-o-desfecho-do-julgamento_n1120765 [Capítulo XXIX; fonte secundária].

RTP/Lusa — junho de 2020, notícia sobre acórdão da Relação de Lisboa no caso dos vistos gold, confirmando absolvições e alterando condenação de outro arguido: https://www.rtp.pt/noticias/pais/ex-ministro-miguel-macedo-absolvido-pelo-tribunal-da-relacao-de-lisboa_n1240053 [Capítulo XXIX; fonte secundária].

Comissão Europeia, DG HOME — esclarecimento de abril de 2026 sobre a distinção entre EES, plenamente operacional desde 10 de abril de 2026, e ETIAS, cujo calendário de entrada em funcionamento era então prospetivo: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/main-differences-between-ees-and-etias-what-travellers-need-know-2026-04-28_en [Capítulo XXXIX; o calendário do ETIAS deve ser verificado na página oficial antes de qualquer reedição].

União Europeia, página oficial ETIAS — sistema ainda não operacional à data da consulta de outubro de 2026. https://travel-europe.europa.eu/etias/faq [Capítulo XXXIX].

Lei n.º 59/2017, de 31 de julho — nova redação dos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007: manifestação de interesse, condições e iniciativa do interessado. Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/59-2017-107781373 [Capítulo XXII].

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras — página institucional «SEF em Movimento/SEF vai à escola», com referência a 2007 e a 2009: https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=65 [Capítulos XXV–XXVI].

SEF — Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011, informação sobre o Sistema ISU e a sua aplicação em instituições de ensino superior. https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf [Capítulo XXVII; documento a conferir também em imagem, para paginação].

Governo de Portugal — comunicado de 29 de outubro de 2023 sobre o início de funções da AIMA (34 balcões; 347 mil pendências anunciadas; 190 trabalhadores previstos): https://portugal.gov.pt/gc23/comunicacao/comunicados/agencia-para-a-integracao-migracoes-e-asilo-o-primeiro-dia-de-um-novo-paradigma [Capítulo XXXVI].

Diário de Notícias, 31 de maio de 2024 — notícia que, citando relatório interno da AIMA divulgado pelo Expresso, refere pelo menos 459 384 processos em curso à data de 29-10-2023. Fonte secundária, não conferida no original: https://www.dn.pt/4529230761/falta-de-recursos-da-aima-vai-agravar-se-com-saida-de-100-funcionarios [Capítulo XXXVI].

Portal do Ministério Público — Acordo de Contratação Recíproca de Nacionais entre Portugal e Brasil, assinado em Lisboa em 11-07-2003, aprovado pelo Decreto n.º 40/2003 e em vigor desde 20-10-2003: https://en.ministeriopublico.pt/instrumento/acordo-entre-republica-portuguesa-e-republica-federativa-do-brasil-sobre-contratacao-0 [Capítulo XVIII].

Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro — revogação do regime de emissão de novas autorizações de permanência, com salvaguarda transitória de situações anteriores. Diário da República: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/34-2003-188557 [Capítulos XVII e XXI].

Critério de verificação: as ligações acima permitem localizar diplomas e documentos de referência, mas não substituem a verificação individual de todas as afirmações estatísticas, citações, depoimentos e factos descritos nos capítulos. A conferência de acórdãos deve, quando possível, basear-se no texto integral das decisões e não apenas em notícias sobre os seus resultados.

ÍNDICE GERAL DA OBRA

Direitos de autor e transcrição de excertos 2

Nota legal prévia 3

Nota do autor 4

Abertura da obra 6

Nota metodológica 7

PARTE I — A FUNÇÃO ESTRANGEIROS ANTES DO SEF 10

CAPÍTULO I — 1974: da extinção da DGS à Direção de Serviços de Estrangeiros 11

CAPÍTULO II — 1976: o Serviço de Estrangeiros e a primeira autonomia 15

CAPÍTULO III — 1986: nasce juridicamente o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras 19

PARTE II — O NASCIMENTO OPERACIONAL DO SEF 24

CAPÍTULO IV — 1990–1991: o primeiro estágio da carreira de investigação e fiscalização 25

CAPÍTULO V — 1 de agosto de 1991: a fronteira muda de mãos 32

CAPÍTULO VI — A Portela como escola profissional e lugar fundador 38

CAPÍTULO VII — 1993: a investigação ganha corpo — o SCI e a Flamenga 45

CAPÍTULO VIII — Passos Manuel, n.º 40 — a casa da especialização 51

PARTE III — O SEF EUROPEU E OPERACIONAL 54

CAPÍTULO IX — Schengen — a fronteira portuguesa torna-se fronteira europeia 55

CAPÍTULO X — Fronteiras diferentes — aeroportos, portos e território Schengen 61

CAPÍTULO XI — A investigação criminal do SEF — especialização sem criminalizar a imigração 66

CAPÍTULO XII — Ministério Público, autoridade judiciária e a construção da prova 73

CAPÍTULO XIII — Cooperação internacional — Schengen, SIRENE, Frontex e redes policiais 78

CAPÍTULO XIV — Alertas internacionais, SIS e Mandado de Detenção Europeu 83

CAPÍTULO XV — Tráfico de seres humanos — quando controlar significa proteger 86

PARTE IV — O SEF ADMINISTRATIVO: CRESCIMENTO, PRESSÃO E PENDÊNCIAS 90

CAPÍTULO XVI — As regularizações extraordinárias — 1992 e 1996 91

CAPÍTULO XVII — As autorizações de permanência de 2001 98

Enquadramento documental — administração territorial 102

CAPÍTULO XVIII — O chamado «processo Lula» 103

CAPÍTULO XIX — O PRPP — recuperar as pendências processuais 107

CAPÍTULO XX — A revolução tecnológica do SEF — 2005–2012 112

CAPÍTULO XXI — O falhanço do modelo das quotas de mão de obra 118

CAPÍTULO XXII — As manifestações de interesse 122

PARTE V — ATENDIMENTO, PROXIMIDADE E CRISE HUMANA 127

CAPÍTULO XXIII — Atendimento, filas e marcações 128

CAPÍTULO XXIV — O Centro de Contacto e os mediadores socioculturais 144

CAPÍTULO XXV — O SEF em Movimento — quando o Serviço ia ao encontro do cidadão 156

ÍNDICE GERAL (CONTINUAÇÃO)

CAPÍTULO XXVI — O SEF vai à Escola — regularizar antes que a irregularidade se transformasse num problema 165
CAPÍTULO XXVII — O ISU — Interface SEF–Universidades 177
PARTE VI — A CRISE FINAL E A EXTINÇÃO 179
CAPÍTULO XXVIII — A ARI — os chamados «vistos gold» 180
CAPÍTULO XXIX — Operação Labirinto — investigação, julgamento e desfecho judicial 190
CAPÍTULO XXX — A crise dos refugiados — o SEF numa fronteira europeia que já não era apenas portuguesa 193
Enquadramento documental — proteção internacional 207
CAPÍTULO XXXI — A mudança de escala — 2017–2019 208
CAPÍTULO XXXII — A pandemia — fronteiras fechadas, atendimento suspenso e uma administração em regime de exceção 220
CAPÍTULO XXXIII — Ihor Homeniuk — a morte que o Estado não podia permitir 232
Enquadramento documental — inspeção interna 245
CAPÍTULO XXXIV — A decisão de extinguir o SEF — reforma, rutura e fragmentação de um modelo 246
PARTE VII — RESPONSABILIZAÇÃO, LEGADO E MEMÓRIA 263
CAPÍTULO XXXV — Da CIF/SEF à Polícia Judiciária — o fim de uma carreira, a continuidade de uma função 264
CAPÍTULO XXXVI — A AIMA — o dia seguinte à extinção 279
CAPÍTULO XXXVII — A memória que não se transfere por decreto 294
CAPÍTULO XXXVIII — O debate sobre a extinção — entre a humanização da imigração e a defesa de um serviço especializado 315
CAPÍTULO XXXIX — O que ficou do SEF — balanço de uma instituição e das lições da sua extinção 332
CONCLUSÃO GERAL 344
EPÍLOGO — A ÚLTIMA FRONTEIRA 353
APARATO DOCUMENTAL DA EDIÇÃO 354
BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO 358
Fontes memorialísticas — documentação escrita cedida 363
Nota editorial sobre depoimentos e limites de utilização 364
Registo de utilização dos contributos não identificados 365
Referências aos testemunhos identificados 366
ÍNDICE REMISSIVO — TESTEMUNHOS E TEMAS 374

ÍNDICE REMISSIVO — TESTEMUNHOS E TEMAS

TESTEMUNHOS IDENTIFICADOS · ORDEM PELO APELIDO

CIPRIANO, Fernando de Oliveira
8, 92, 94, 95, 108, 113, 129, 295, 314, 316, 333, 363

HENRIQUES, Alfredo de Paiva
8, 72, 77, 89, 143, 235, 236, 261, 314, 363

MENDES LOPES, José Alberto
8, 26, 33, 36, 39, 42, 46, 50, 70, 74, 295, 311, 314, 333, 351, 363

PORTUGAL, Marina Nogueira
8, 31, 37, 70, 81, 206, 363, 366

SANCHES, Daniel Viegas
8, 20, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 56, 58, 66, 67, 79, 113, 247, 259, 295, 314, 316, 333, 363

ASSUNTOS · REFERÊNCIAS TEMÁTICAS

Aeroporto de Lisboa / Portela — 22, 32, 34, 38, 41, 46, 53, 61

AIMA — 6, 257, 280, 287, 300, 326, 338, 346

Asilo — 7, 53, 193, 201, 243, 257, 299, 347

Asilo e garantias processuais — 207

Atendimento — 6, 129, 141, 145, 171, 217, 256, 325, 355

Autorizações de permanência — 98, 99, 101, 118, 345, 355

Capital humano e conhecimento — 260, 312, 352

Centro de Contacto — 96, 137, 144, 148, 152, 160, 239, 344

Centros de Instalação Temporária — 227, 241, 309

CIF/SEF — 25, 69, 253, 265, 266, 274, 321, 333

Disponibilidade e transição para a PJ — 264, 278

Extinção do SEF — 52, 110, 258, 270, 277, 291, 324, 356

Flamenga — 45, 46, 47, 49, 50, 53

Fronteiras: dimensão humana — 37, 43, 65

Gabinete de Asilo e Refugiados — 206, 260

Gabinete de Inspeção e supervisão — 245

Guarda Fiscal — 11, 12, 22, 27, 29, 32, 35, 36

Ihor Homeniuk — 6, 231, 234, 240, 246, 308, 320, 349

Investigação criminal — 5, 51, 76, 87, 250, 266, 300, 332, 349

Operação Labirinto — 190, 192, 349

Operação «Livro Mágico» — 70, 117

Organização territorial e competências — 102

Passaporte Eletrónico Português — 70, 112, 117

Pendências processuais — 5, 109, 218, 284, 289, 325, 337, 355

Polícia Judiciária — 3, 26, 68, 259, 267, 275, 306, 332

Proteção internacional e EUAA — 193, 206, 260

Regularização extraordinária de 1996 — 91, 92, 95, 96, 98, 355

Schengen — 28, 56, 78, 114, 199, 258, 300, 350

SIRENE — 56, 78, 79, 83

Testemunhos anónimos: atendimento — 65, 130, 140, 141, 142

Testemunhos anónimos: chefias e formação — 29, 40, 44, 142, 311, 313

Testemunhos anónimos: extinção e memória — 190, 262, 313, 329, 331, 365

Testemunhos anónimos: investigação — 65, 76

Vistos gold — 180, 190

MAIS DO QUE UM LIVRO.
A MEMÓRIA DE UM SERVIÇO.

Durante quase quatro décadas, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras esteve na linha da frente de Portugal e da Europa: nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, no controlo da imigração, na investigação de redes, na cooperação internacional e na defesa da segurança interna.

Em *A Fronteira Desfeita*, Francisco Marques Alves reconstrói, com conhecimento direto e sentido crítico, a história de um serviço singular, das suas mulheres e dos seus homens, das suas operações decisivas, dos seus conflitos, fragilidades e sucessos. O livro integra também uma dimensão essencial da experiência do SEF: a documentação e a regularização de estrangeiros em território nacional, área central da sua missão e da relação quotidiana entre o Estado e quem procurava viver, trabalhar ou recomeçar em Portugal.

Entre memória institucional, testemunhos e documentação, esta obra distingue factos de narrativas fáceis e reflete sobre o que se perdeu, o que permaneceu e o que ainda importa compreender sobre fronteiras, autoridade democrática, imigração e serviço público.

Mais do que a história de uma instituição extinta, *A Fronteira Desfeita* é uma reflexão sobre o Estado, sobre as escolhas políticas e sobre o preço de perder conhecimento acumulado.

FRANCISCO MARQUES ALVES

Foi Inspetor Coordenador Superior da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Exerceu também várias funções dirigentes no Serviço, tendo sido Diretor-Geral Adjunto e Diretor Nacional Adjunto do SEF, entre Maio de 2005 e Novembro de 2012.



EDIÇÃO PORTUGUESA

LISBOA · 2026