

UNIVERSIDADE ABERTA



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

**Análise da política de regresso no processo voluntário e afastamento de nacionais de
países terceiros**

Cristiano Guimas Custódio

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre em Estudos sobre a Europa

Lisboa, 10 de maio de 2026

UNIVERSIDADE ABERTA



**Análise da política de regresso no processo voluntário e afastamento de nacionais de
países terceiros**

Cristiano Guimas Custódio

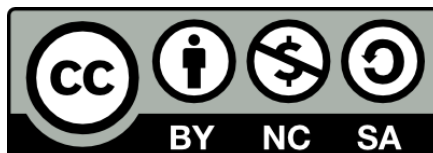
Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre em Estudos sobre a Europa

Orientador: Professor Doutor João Caetano

Lisboa, 10 de maio de 2026

Declaração de utilização



Atribuição – Uso Não Comercial – Partilha nos Mesmos Termos

Este trabalho está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição – Uso Não Comercial – Partilha nos Mesmos Termos 4.0 Internacional. Para obter uma cópia desta licença, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Agradecimentos

Em primeiro lugar, quero agradecer ao Professor Doutor João Caetano, meu orientador, pelo seu acompanhamento dedicado, pelos conselhos preciosos e pelo rigor científico que me ajudou a manter ao longo desta dissertação.

À minha família, pelo apoio incondicional, paciência e compreensão nos momentos mais exigentes deste percurso.

Aos meus colegas de mestrado, pela partilha de ideias, de dúvidas e de força nos momentos certos, um verdadeiro espírito académico de entreaajuda.

A todos os docentes da Universidade Aberta que contribuíram para o meu crescimento académico e humano.

Por fim, a todos os que, direta ou indiretamente, estiveram ao meu lado e me incentivaram a nunca desistir. A todos, o meu sincero obrigado.

Dedicatória

Dedico esta dissertação à minha família, pilar fundamental em todos os momentos desta caminhada.

À minha família, cuja força, amor e exemplo me inspiraram diariamente a persistir e a acreditar.

Esta conquista é também vossa.

Para todos aqueles que nunca deixaram de acreditar em mim.

Para os que me apoiaram no silêncio e me impulsionaram com um simples olhar, um gesto ou uma palavra.

Para ti, que estiveste sempre ao meu lado, esta vitória é tanto tua como minha.

Declaração de integridade

Declaro que este trabalho é da minha autoria e que foram devidamente identificadas todas as fontes utilizadas.

Declaro igualmente que este trabalho não foi, no todo ou em parte, utilizado em qualquer outro curso ou unidade curricular, seja na Universidade Aberta, seja em qualquer outra instituição de ensino superior, e que não incorre em plágio.

Lisboa, 10 de maio de 2026

Cristiano Guimas Custódio

Resumo

A presente dissertação analisa a política de regresso da União Europeia, com particular enfoque na tensão estrutural entre o regresso voluntário assistido e o afastamento forçado de nacionais de países terceiros em situação irregular. O estudo enquadra-se no regime jurídico da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva de Retorno) e na evolução introduzida pelo Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, articulando a análise normativa com a prática institucional dos Estados-Membros e da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex).

A investigação segue uma metodologia qualitativa, baseada em análise documental de fontes jurídicas europeias e internacionais, incluindo legislação, jurisprudência relevante e instrumentos de *soft law* em matéria de migração, regresso e proteção de direitos fundamentais. A abordagem combina uma leitura dogmática do direito da União Europeia com uma perspetiva crítica centrada na sua aplicação prática e operacional.

Os resultados evidenciam que a política de regresso constitui um eixo estruturante da governação migratória europeia, situado na interseção entre eficiência administrativa, cooperação operacional e tutela de direitos fundamentais. Conclui-se que, apesar da priorização formal do regresso voluntário assistido, persistem assimetrias significativas entre Estados-Membros na sua implementação, designadamente quanto às condições efetivas de voluntariedade, à qualidade do acompanhamento e aos mecanismos de reintegração.

Demonstra-se ainda que o afastamento forçado constitui a modalidade mais intrusiva e juridicamente sensível de regresso, devendo ser entendido como medida estritamente subsidiária, sujeita a requisitos rigorosos de necessidade, proporcionalidade e individualização, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana, do *non-refoulement* e da proibição de tratamentos desumanos ou degradantes.

Em contrapartida, o regresso voluntário assistido emerge como a solução mais coerente com o quadro jurídico da União Europeia, desde que sustentado por condições materiais efetivas de voluntariedade e por mecanismos robustos de reintegração. Conclui-se, por fim, que a legitimidade da política de regresso depende da redução das assimetrias de aplicação, do reforço da monitorização e da preservação de uma preferência substantiva pelo regresso voluntário assistido.

Palavras-chave: Política de regresso; União Europeia; Estado; Diretiva de Retorno; Frontex; migração; direitos fundamentais; regresso voluntário assistido; afastamento forçado.

Abstract

This dissertation critically analyses the European Union return policy, with particular focus on the structural tension between assisted voluntary return and the forced removal of third-country nationals in an irregular situation. The study is framed within the legal regime of Directive 2008/115/EC (Return Directive) and the developments introduced by the New Pact on Migration and Asylum, combining a normative legal analysis with an examination of the institutional practice of Member States and the European Border and Coast Guard Agency (Frontex).

The research adopts a qualitative methodology based on documentary analysis of European and international legal sources, including legislation, relevant case law, and soft law instruments in the fields of migration, return, and fundamental rights protection. The approach combines a doctrinal reading of European Union law with a critical perspective focused on its practical and operational implementation.

The findings show that the return policy constitutes a structural pillar of European migration governance, positioned at the intersection of administrative efficiency, operational cooperation, and the protection of fundamental rights. It is concluded that, despite the formal prioritisation of assisted voluntary return, significant asymmetries persist among Member States in its implementation, particularly regarding the effective conditions of voluntariness, the quality of support, and reintegration mechanisms.

It is further demonstrated that forced return constitutes the most intrusive and legally sensitive form of return and must be understood as a strictly subsidiary measure, subject to rigorous requirements of necessity, proportionality, and individual assessment, in light of the principles of human dignity, non-refoulement, and the prohibition of inhuman or degrading treatment.

By contrast, assisted voluntary return emerges as the most coherent solution within the EU legal framework, provided that it is supported by effective material conditions of voluntariness and robust reintegration mechanisms. It is finally concluded that the legitimacy of return policy depends on reducing implementation asymmetries, strengthening monitoring mechanisms, and preserving a substantive preference for assisted voluntary return.

Keywords: Return policy; European Union; State; Return Directive; Frontex; migration; fundamental rights; assisted voluntary return; forced removal.

Índice Geral

Resumo.....	VII
Abstract	VIII
Índice Geral.....	IX
Índice de figuras.....	XI
Índice de tabelas.....	XII
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	XIII
Introdução.....	1
Capítulo 1 – Quadro Jurídico e Político da Política de Regresso	9
1.1 O direito da União Europeia e os princípios fundamentais	9
1.2 Instrumentos jurídicos aplicáveis.....	12
1.3 O Novo Pacto sobre a Migração e Asilo.....	20
Capítulo 2 – O Regresso Voluntário e o Afastamento: Tipologias e Prática	29
2.1 Regresso voluntário	30
2.2 Afastamento	35
2.3 Aplicação diferenciada entre Estados-Membros	38
2.4 O papel da Frontex nas operações de regresso	44
Capítulo 3 – Perspetiva Crítica: Ética, Direitos Humanos e Limitações.	50
3.1 Direitos fundamentais em causa	50
3.2 Desafios éticos e legais	53
3.3 Papel das ONGs e organismos internacionais	61

Capítulo 4 – A Política de Integração e o Impacto na Decisão de Regresso	66
4.1 A integração como ferramenta de prevenção	69
4.2 O impacto da política de acolhimento no regresso voluntário	73
Capítulo 5 – Proposta de Manual de Boas Práticas no Regresso por via Aérea	81
5.1 Finalidade, âmbito e princípios orientadores	81
5.2 Procedimentos operacionais por fase	90
5.3 Regresso voluntário assistido e reintegração	95
5.4 Monitorização, mecanismos de queixa e responsabilização	99
5.5 Harmonização de procedimentos e mínimo organizacional: proposta de boas práticas	103
Conclusões	115
Referências bibliográficas	118

Índice de figuras

Figura 1 – Percurso metodológico da investigação	8
Figura 2 – Pirâmide do quadro jurídico-político da UE (hierarquia funcional)	19
Figura 3 – Representação do fluxo decisório no âmbito do novo Pacto.....	30
Figura 4 – Evolução do número de regressos voluntários apoiados pelo programa REAG/GARP (1990–2024).....	33
Figura 5 – Foto de Ricard, J. (2020) tirada na Grécia.....	52

Índice de tabelas

Tabela 1 – Quadro operacional da investigação: correspondência entre os objetivos, as categorias analíticas e a estrutura da dissertação	6
Tabela 2 – Os 10 Atos Legislativos do Pacto sobre Migração e Asilo.....	23
Tabela 3 – Fases do ciclo de regresso	85

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACNUR	– Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AIDA	– Base de Dados de Informação sobre Asilo
APR	– Procedimento de asilo na fronteira
AVRR	– Regresso voluntário assistido e reintegração
BAMF	– Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Gabinete Federal para a Migração e os Refugiados)
BMS	– Serviço Comum de Correspondência Biométrica
CDFUE	– Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	– Comunidade Europeia
CEAS	– Sistema Europeu Comum de Asilo
CEDH	– Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CIR	– Repositório Comum de Identidades
CPT	– Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes
DEPA	– Passageiro deportado acompanhado por escolta
DEPU	– Passageiro deportado não acompanhado por escolta
EES	– Sistema de Entrada/Saída
ESP	– Portal Europeu de Pesquisa
ETIAS	– Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem

EUAA	– Agência da União Europeia para o Asilo
Eurodac	– Sistema europeu de comparação de impressões digitais para efeitos de asilo, migração e regresso
EURP	– Programa Europeu de Reintegração
FAMI	– Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
FAR	– Aplicação da Frontex para Regressos
FRA	– Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
FRESO	– Frontex Return Escort and Support Officer
Frontex	– Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
IATA	– Associação Internacional de Transportes Aéreos
IFRC	– Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
JRO	– Operação conjunta de regresso
JRS	– Serviço Jesuíta aos Refugiados
MID	– Detetor de Identidades Múltiplas
NRO	– Operação nacional de regresso
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIM	– Organização Internacional para as Migrações
OLAF	– Gabinete Europeu de Luta Antifraude
OMS	– Estado-Membro organizador

PICUM	– Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes em Situação Irregular
PMS	– Estado-Membro participante
QECR	– Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas
RBPR	– Procedimento de Regresso na Fronteira
REAG/GARP	– Programa de Reintegração e Emigração para Requerentes de Asilo na Alemanha
RSF	– Operações de regresso em voos comerciais
SIR	– Relatório de Ocorrência Grave
SIS	– Sistema de Informação Schengen
TEDH	– Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE	– Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	– Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	– Tratado da União Europeia
UE	– União Europeia
VIS	– Sistema de Informação sobre Vistos

Introdução

A literatura académica sobre a política de regresso da União Europeia tem-se desenvolvido de forma significativa desde a adoção da Diretiva 2008/115/CE (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a), evidenciando uma multiplicidade de perspetivas críticas sobre a sua eficácia, legitimidade e impacto nos direitos fundamentais dos migrantes. Diversos autores sublinham a existência de uma tensão estrutural entre os objetivos de controlo migratório e as obrigações decorrentes do direito internacional e europeu dos direitos humanos, particularmente no que respeita aos princípios da proporcionalidade, da dignidade humana e do *non-refoulement* (Guild, 2009, pp. 47–67; Carrera & den Hertog, 2017, pp. 3, 11–12).

A crescente complexidade dos fluxos migratórios em direção ao espaço europeu tem colocado à prova a capacidade de resposta das instituições da União Europeia (UE), sobretudo no que diz respeito à gestão da migração irregular e aos mecanismos de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, exigindo respostas que conciliem eficácia administrativa com o respeito pelos direitos fundamentais dos migrantes. A intensificação dos movimentos migratórios nas últimas décadas, impulsionada por conflitos armados, alterações climáticas, instabilidade política e desigualdades socioeconómicas, levou a União Europeia a rever profundamente a sua abordagem em matéria de migração, asilo e gestão de fronteiras (Comissão Europeia, 2020a, p. 1; Frontex, 2025a, pp. 6–7).

No centro da resposta europeia encontra-se a política de regresso, entendida como o conjunto de normas, procedimentos e mecanismos institucionais destinados a assegurar o retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular, preferencialmente através do regresso voluntário e, subsidiariamente, mediante afastamento coercivo. A relevância desta política aumentou substancialmente após a adoção do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, aprovado em 2024 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, o qual introduz novos procedimentos de triagem, reforça a cooperação com países terceiros e procura conferir maior coerência ao sistema europeu de gestão migratória (Comissão Europeia, 2024a).

A política de regresso não constitui apenas um instrumento técnico-operacional de controlo migratório. O seu regime jurídico assenta na Diretiva 2008/115/CE, que estabelece a preferência pelo regresso voluntário, define garantias processuais, prevê limites à detenção administrativa e consagra o direito a recurso efetivo. Paralelamente, o Código das Fronteiras

Schengen (Regulamento 2016/399) disciplina os controlos nas fronteiras externas e enquadra juridicamente determinadas formas de recusa de entrada e de circulação no espaço europeu. Estes instrumentos derivam do direito primário da União e encontram-se profundamente ancorados nos artigos 77.º a 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE, 2012), bem como nos valores fundamentais consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE, 2012). A sua aplicação deve ainda respeitar as normas vinculativas da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE, 2012), designadamente os artigos 1.º (dignidade humana), 4.º (proibição da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes), 18.º (direito de asilo) e 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição), incluindo o princípio do *non-refoulement*.

Neste contexto, o objeto central da presente dissertação consiste na análise da política de regresso da União Europeia aplicada aos nacionais de países terceiros em situação irregular, com especial incidência sobre os mecanismos de regresso voluntário assistido e de afastamento coercivo, à luz do novo quadro jurídico e institucional introduzido pelo Pacto sobre Migração e Asilo de 2024. A investigação centra-se particularmente na articulação entre o enquadramento jurídico-normativo europeu, a operacionalização prática das medidas de regresso pelos Estados-Membros – frequentemente com o apoio da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) – e os limites decorrentes da proteção dos direitos fundamentais dos migrantes.

A dissertação parte do reconhecimento de que a política de regresso constitui atualmente um dos domínios mais sensíveis e politicamente exigentes da governação migratória europeia. Com efeito, esta política assenta num paradoxo estrutural: embora constitua um instrumento central de credibilização da política comum de migração e asilo da União Europeia, a sua eficácia prática depende da compatibilização entre as exigências de controlo migratório, as garantias jurídico-fundamentais e os níveis muito diferenciados de capacidade administrativa e institucional entre os Estados-Membros. Persistem, por isso, divergências substanciais na aplicação concreta da Diretiva 2008/115/CE, particularmente no que respeita às garantias processuais, à utilização da detenção administrativa, aos mecanismos de monitorização independente e à efetiva preferência pelo regresso voluntário.

O problema de investigação reside, assim, na persistência de tensões estruturais entre os objetivos de eficácia administrativa e controlo migratório da União Europeia, por um lado, e a salvaguarda dos direitos fundamentais, da dignidade humana e do Estado de direito, por

outro. O reforço das competências operacionais da Frontex, a aceleração procedimental prevista no Novo Pacto sobre Migração e Asilo e a crescente pressão migratória nas fronteiras externas da União suscitam interrogações relevantes quanto à proporcionalidade, legitimidade e harmonização das práticas adotadas pelos diferentes Estados-Membros.

Neste enquadramento, a presente investigação procura responder à seguinte questão central: em que medida a política de regresso da União Europeia, particularmente após a adoção do Novo Pacto sobre Migração e Asilo de 2024, consegue assegurar simultaneamente a eficácia dos procedimentos de regresso e a proteção dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros em situação irregular?

A partir desta questão principal decorrem várias questões complementares:

- a) Como são implementadas as políticas de regresso voluntário e de afastamento de migrantes nos diferentes Estados-Membros da União Europeia?
- b) Quais são as principais divergências nacionais na aplicação da Diretiva 2008/115/CE?
- c) De que forma a Frontex contribui para a harmonização dos procedimentos operacionais de regresso?
- d) Quais são as principais implicações legais e éticas associadas às operações de afastamento coercivo?
- e) Em que medida os programas de regresso voluntário assistido e reintegração contribuem para soluções migratórias sustentáveis?
- f) Que mecanismos de monitorização e responsabilização poderão reforçar a transparência e a legitimidade destas operações?

A presente dissertação desenvolve-se ainda a partir da hipótese de que, apesar do reforço normativo e institucional da política de regresso da União Europeia, persistem assimetrias significativas na implementação prática dos procedimentos de regresso entre os Estados-Membros, resultantes da ausência de critérios operacionais suficientemente harmonizados e de mecanismos robustos de monitorização independente. Estas assimetrias tendem a comprometer simultaneamente a eficácia global das políticas de retorno e a proteção uniforme dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros.

A relevância científica e política do estudo decorre da centralidade crescente da política migratória no processo de integração europeia contemporâneo. O regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular tornou-se um dos principais instrumentos estratégicos da

política comum de migração e asilo, sobretudo após as sucessivas crises migratórias da última década e a aprovação do Novo Pacto sobre Migração e Asilo. Neste sentido, a investigação procura contribuir para o aprofundamento da literatura interdisciplinar sobre migração, integração europeia e direitos fundamentais, articulando perspectivas jurídicas, políticas e operacionais frequentemente tratadas de forma fragmentada.

O contributo original da presente investigação reside precisamente na articulação entre uma análise jurídico-política e uma observação empírica das práticas operacionais de regresso, permitindo uma leitura simultaneamente normativa e funcional da política europeia de retorno. A experiência profissional do autor no contexto operacional da Frontex proporciona um conhecimento direto sobre os desafios administrativos, logísticos e humanos associados às operações de regresso, acrescentando uma dimensão empírica relevante ao estudo. Contudo, essa proximidade ao objeto de investigação exige particular rigor metodológico e distanciamento analítico, razão pela qual as observações empíricas serão permanentemente trianguladas com fontes jurídicas, institucionais e doutrinárias independentes.

Do ponto de vista metodológico, a dissertação adota uma abordagem qualitativa, de natureza jurídico-documental e analítico-comparativa. A investigação assenta numa metodologia de análise jurídico-dogmática das principais fontes normativas europeias e internacionais aplicáveis à política de regresso, complementada por uma análise crítica de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), bem como por um estudo comparado de práticas nacionais e relatórios institucionais produzidos pela Comissão Europeia, pela Frontex, pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e por organizações não-governamentais especializadas na proteção dos direitos dos migrantes.

A investigação mobiliza ainda uma lógica de triangulação metodológica entre fontes jurídicas, documentação institucional, literatura científica especializada e observação empírica contextualizada, procurando assegurar maior robustez analítica e validade interpretativa. A análise desenvolver-se-á segundo três critérios fundamentais: um critério jurídico-normativo, centrado na compatibilidade das práticas de regresso com o direito da União Europeia e os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos; um critério comparativo, orientado para a identificação de convergências, divergências e boas práticas entre Estados-

Membros; e um critério crítico-funcional, destinado à avaliação da eficácia, proporcionalidade, transparência e legitimidade das políticas e operações de regresso.

Importa, por fim, reconhecer algumas limitações da investigação. Desde logo, a rápida evolução legislativa e institucional da política migratória europeia poderá conferir caráter transitório a algumas conclusões, especialmente num contexto de implementação progressiva do Novo Pacto sobre Migração e Asilo. Acresce que a heterogeneidade dos sistemas administrativos nacionais dificulta a construção de critérios plenamente uniformes de comparação entre Estados-Membros. Finalmente, a presente dissertação não pretende desenvolver uma análise quantitativa exaustiva sobre todos os procedimentos de regresso existentes na União Europeia, privilegiando antes uma abordagem qualitativa aprofundada centrada na análise normativa, institucional e operacional das práticas de retorno.

Objetivo geral e objetivos específicos

Em consonância com a questão de investigação formulada e com a hipótese enunciada, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar criticamente a política de regresso de nacionais de países terceiros no contexto da política comum de migração da União Europeia, procurando compreender de que forma o respetivo enquadramento jurídico e institucional concilia a eficácia da execução das decisões de regresso com a salvaguarda dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana.

Para concretizar este objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a. caracterizar o enquadramento conceptual e jurídico da política de regresso;
- b. analisar a evolução da política europeia de regresso e os respetivos instrumentos jurídicos e institucionais;
- c. avaliar criticamente esta política à luz das políticas públicas e da proteção dos direitos humanos;
- d. analisar a influência das políticas de integração na eficácia e sustentabilidade da política de regresso;
- e. elaborar uma proposta de Manual de Boas Práticas destinada a apoiar a atuação das entidades competentes na implementação da política de regresso.

Categorias analíticas e quadro operacional da investigação

Atendendo à natureza jurídico-dogmática e interdisciplinar da investigação, a análise desenvolve-se a partir de um conjunto de categorias analíticas que delimitam o objeto de estudo, estruturam a interpretação das fontes jurídicas, doutrinárias e institucionais utilizadas e asseguram a coerência entre a questão de investigação, os objetivos definidos e o desenvolvimento da dissertação.

Constituem categorias centrais da investigação os conceitos de política de regresso, nacionais de países terceiros, regresso voluntário, afastamento coercivo, políticas públicas de migração, políticas de integração, direitos humanos e boas práticas administrativas.

Estas categorias são desenvolvidas ao longo do Capítulo 1, constituindo o referencial conceptual que sustenta toda a investigação e que permite analisar criticamente a evolução da política europeia de regresso, os respetivos mecanismos jurídicos e administrativos e a sua conformidade com os princípios estruturantes do Estado de direito e da proteção internacional dos direitos humanos.

Com vista a tornar explícita a articulação entre a questão de investigação, os objetivos definidos, as categorias analíticas e a estrutura da dissertação, apresenta-se de seguida o respetivo quadro operacional.

Quadro operacional da investigação

Tabela 1- Quadro operacional da investigação: correspondência entre os objetivos, as categorias analíticas e a estrutura da dissertação

Estrutura da dissertação	Função na investigação	Categoria analítica predominante	Contributo para a investigação
Introdução	Delimitar o objeto de estudo, formular o problema de investigação e definir a metodologia	Problema científico e desenho metodológico	Fundamentação da investigação e definição do percurso científico.
Capítulo 1 – Enquadramento conceptual e jurídico	Construir o referencial conceptual e normativo	Conceitos fundamentais e enquadramento jurídico	Definição das categorias analíticas e dos princípios jurídicos estruturantes.

Estrutura da dissertação	Função na investigação	Categoria analítica predominante	Contributo para a investigação
Capítulo 2 – Política europeia de regresso	Analisar a evolução da política comum de regresso	Política europeia de regresso	Caracterização do modelo jurídico e institucional da União Europeia.
Capítulo 3 – Perspetiva crítica: Políticas Públicas e Direitos Humanos	Avaliar criticamente a política de regresso	Direitos humanos e políticas públicas	Identificação das tensões entre eficácia administrativa, segurança e tutela dos direitos fundamentais.
Capítulo 4 – Política de Integração e seus impactos	Analisar a relação entre integração e política de regresso	Políticas de integração	Avaliação do impacto das políticas de integração na eficácia e sustentabilidade das políticas de regresso.
Capítulo 5 – Proposta de Manual de Boas Práticas	Elaborar um instrumento orientador para a atuação das entidades competentes	Boas práticas administrativas	Formulação de recomendações operacionais assentes nos resultados da investigação.
Conclusões	Responder ao problema de investigação	Síntese dos resultados	Demonstração do contributo científico da investigação e identificação de perspetivas de desenvolvimento futuro.

Fonte: elaboração própria.

De seguida, apresenta-se o percurso metodológico da investigação.

Figura 1 - Percurso metodológico da investigação



Fonte: elaboração própria.

O quadro operacional e a representação gráfica do percurso metodológico evidenciam a coerência interna da investigação, tornando explícita a articulação entre o problema de investigação, os objetivos definidos, as categorias analíticas adotadas e o desenvolvimento dos diferentes capítulos da dissertação. Esta sistematização permite compreender de que forma o percurso científico seguido conduz à resposta da questão de investigação e sustenta a proposta de um Manual de Boas Práticas como principal contributo aplicado do estudo.

Capítulo 1 – Quadro Jurídico e Político da Política de Regresso

1.1 O direito da União Europeia e os princípios fundamentais

A política de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular na União Europeia encontra-se ancorada num complexo quadro constitucional, jurídico e institucional, construído a partir dos tratados fundacionais da União e densificado pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, possui o mesmo valor jurídico que os Tratados (TUE, artigo 6.º).

Este quadro é construído a partir dos tratados fundacionais da União e sob a égide da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, possui o mesmo valor jurídico que os Tratados (TUE, artigo 6.º).

Este enquadramento é complementado pelos compromissos internacionais dos Estados-Membros em matéria de direitos humanos, designadamente no âmbito do TUE e do TFUE, bem como de outros instrumentos internacionais vinculativos. Embora se traduza em práticas operacionais concretas, a política de regresso reveste-se de uma natureza intrinsecamente política e ética, na medida em que coloca em tensão a soberania dos Estados, a segurança das fronteiras e a proteção da dignidade humana, condicionando e orientando a aplicação das medidas de regresso.

Neste contexto, a política de regresso constitui um dos domínios mais sensíveis da governação migratória europeia, precisamente porque nela convergem, de forma particularmente intensa, exigências de eficácia administrativa, objetivos de controlo migratório e obrigações de proteção dos direitos fundamentais. A tensão entre estas dimensões atravessa transversalmente todo o regime jurídico do regresso e constitui um dos principais eixos analíticos da presente investigação.

O quadro jurídico da União Europeia assenta num conjunto de princípios estruturantes que funcionam como balizas normativas para a política de regresso. Desde logo, o artigo 2.º do TUE consagra os valores fundacionais da União – respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos, incluindo os das pessoas pertencentes a minorias – os quais devem orientar a atuação das instituições europeias e dos Estados-Membros. Estes princípios estruturam, assim, todas as políticas da União, incluindo a política de regresso, que deve ser implementada de forma compatível

com a proteção da dignidade humana e com respeito pelas garantias processuais, conforme também consagrado na CDFUE.

Por sua vez, o artigo 79.º do TFUE atribui à União competência para desenvolver uma política comum de imigração, incluindo a adoção de medidas relativas ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (artigo 79.º, n.º 1 e n.º 2, alínea c)). Esta disposição constitui a base jurídica para a harmonização legislativa neste domínio, concretizada, em particular, pela Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (Diretiva Retorno), que estabelece normas e procedimentos comuns aplicáveis ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A Diretiva Retorno procura conciliar a eficácia dos procedimentos de afastamento com a salvaguarda dos direitos fundamentais, refletindo a tensão estrutural que caracteriza a política migratória da União Europeia. Por um lado, pretende-se assegurar a efetividade das decisões administrativas em matéria de imigração irregular; por outro, impõem-se limites jurídicos decorrentes do direito da União, da CDFUE e dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. A interpretação e aplicação destes princípios têm sido densificadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), nomeadamente nos acórdãos *El Dridi* (C-61/11 PPU) e *Achughbabian* (C-329/11), nos quais o Tribunal sublinhou a necessidade de assegurar a efetividade da Diretiva, evitando medidas nacionais que comprometam os seus objetivos, bem como o respeito pelas garantias fundamentais dos indivíduos em situação irregular.

Neste contexto, a política de regresso revela-se não apenas como um instrumento operacional de gestão migratória, mas como um domínio de elevada densidade normativa e axiológica, no qual se articulam – frequentemente em tensão – imperativos de soberania estatal, segurança das fronteiras e proteção dos direitos fundamentais.

A CDFUE desempenha um papel central neste quadro normativo, na medida em que se projeta como um limite material e processual à atuação administrativa da União e dos Estados-Membros. No contexto específico da política de regresso, destacam-se quatro disposições particularmente relevantes:

- Artigo 1.º: a dignidade humana é inviolável e deve ser respeitada e protegida;
- Artigo 4.º: proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes;
- Artigo 18.º: direito de asilo, em conformidade com a Convenção de Genebra de 1951 e com o TFUE;

– Artigo 19.º: proibição de expulsões coletivas e consagração do princípio do *non-refoulement*, que impede o afastamento para Estados onde o indivíduo esteja em risco de pena de morte, tortura ou outros tratamentos desumanos ou degradantes (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [CDFUE], 2012).

Estas garantias articulam-se com o direito a um recurso efetivo e a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da CDFUE, que constitui a pedra angular das garantias processuais no ordenamento jurídico da União. Este direito encontra correspondência funcional no artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), formando, em conjunto, um núcleo essencial de proteção processual.

A jurisprudência do TJUE tem contribuído para a densificação destes princípios. No processo C-249/13, *Boudjlida*, o Tribunal sublinhou que o respeito pela dignidade humana deve orientar todas as decisões administrativas, incluindo as relativas aos procedimentos de regresso (TJUE, 2014b). Paralelamente, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), embora externa ao ordenamento jurídico da União, exerce uma influência relevante na sua interpretação e aplicação pelos Estados-Membros. Em particular, no caso *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* (2011), o TEDH afirmou a proibição de afastamento para Estados onde existam deficiências sistémicas suscetíveis de expor o indivíduo a violações graves dos direitos fundamentais.

No mesmo sentido, o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 52.º da CDFUE, estabelece que qualquer limitação ao exercício dos direitos fundamentais deve ser prevista na lei, respeitar o conteúdo essencial desses direitos e, na observância do princípio da proporcionalidade, ser necessária e adequada à prossecução de objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à proteção de direitos e liberdades de terceiros. Tais limitações devem ainda ser sujeitas a controlo jurisdicional efetivo.

Neste contexto, as medidas de afastamento apenas podem ser executadas quando não existam alternativas menos gravosas e quando estejam asseguradas as devidas salvaguardas processuais. Estas incluem, designadamente, o direito a ser ouvido, o acesso à assistência jurídica e o direito a um recurso efetivo, consagrados no artigo 47.º da CDFUE e no artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). A jurisprudência tem reiterado que as garantias processuais e a proteção da dignidade humana constituem elementos estruturantes da validade das decisões administrativas em matéria de regresso, funcionando como limites materiais à atuação dos poderes públicos.

No plano internacional, para além do direito primário da União, a União Europeia e os Estados-Membros encontram-se vinculados por instrumentos como a Convenção de Genebra de 1951 (artigo 33.º, princípio do *non-refoulement*), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigos 9.º e 13.º) e a Convenção contra a Tortura (artigo 3.º), os quais reforçam a proibição de afastamento em contextos de risco para os direitos fundamentais.

A aplicação coerente e eticamente fundada da política de regresso depende, assim, da articulação entre o direito primário da União, a CDFUE e as obrigações internacionais. Estes elementos devem ser considerados de forma integrada por todas as autoridades administrativas e judiciais envolvidas. O respeito pelos direitos fundamentais constitui, neste domínio, não um obstáculo à eficácia das políticas de regresso, mas uma condição essencial da sua legitimidade (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 5.º; Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2).

Esta gramática de direitos coexiste com instrumentos regulatórios orientados para a eficácia do sistema, designadamente no domínio da interoperabilidade de bases de dados e da gestão de identidades. Neste contexto, emerge uma tensão estrutural entre a eficiência administrativa e as garantias individuais, exigindo uma calibragem contínua do tratamento de dados pessoais à luz dos artigos 7.º (respeito pela vida privada e familiar) e 8.º (proteção de dados pessoais) da CDFUE.

Do ponto de vista político-normativo, a estratégia adotada pela União Europeia em matéria de regresso voluntário e reintegração sugere uma conceção alargada de eficácia, que não se esgota no número de afastamentos efetuados, mas integra igualmente critérios de sustentabilidade, nomeadamente o sucesso dos processos de reintegração, e a conformidade com os direitos fundamentais.

Neste quadro, a política de regresso aproxima-se de um modelo de governação responsável, no qual a prossecução de objetivos operacionais é necessariamente articulada com a observância de salvaguardas jurídicas e éticas, assegurando um equilíbrio dinâmico entre eficiência e proteção de direitos.

1.2 Instrumentos jurídicos aplicáveis

O quadro jurídico aplicável à política de regresso pode ser compreendido como uma pirâmide normativa, na qual o direito primário e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE, 2012) estabelecem os limites materiais e processuais da atuação pública.

O direito derivado complementa este enquadramento, promovendo a harmonização de normas e procedimentos entre os Estados-Membros, enquanto os instrumentos de *soft law*¹ contribuem para a operacionalização e concretização prática dessas normas, através de orientações, recomendações e boas práticas.

Em conjunto, estes níveis normativos definem tanto as regras de atuação como as garantias que devem ser asseguradas ao longo de todo o processo de regresso. Importa, contudo, distinguir a sua natureza jurídica: enquanto o direito primário e o direito derivado têm caráter vinculativo, os instrumentos de *soft law* não são juridicamente obrigatórios, ainda que desempenhem um papel relevante na promoção da coerência, convergência administrativa e respeito pelos direitos fundamentais no espaço da União (Comissão Europeia, 2017; Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a; Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019d).

➤ A Carta dos Direitos Fundamentais da UE

No plano substantivo, a CDFUE projeta-se com particular intensidade neste domínio, destacando-se os seguintes direitos e princípios: a dignidade humana (artigo 1.º), a proibição de tortura e de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes (artigo 4.º), o direito de asilo (artigo 18.º), a proibição de expulsões coletivas e o princípio do *non-refoulement* (artigo 19.º), bem como o direito a um recurso efetivo e a um tribunal imparcial (artigo 47.º).

Estes preceitos operam como parâmetros jurídicos vinculativos da atuação administrativa e judicial, condicionando a validade de quaisquer decisões de afastamento. A sua efetividade é reforçada pela articulação com o artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), consolidando um núcleo essencial de tutela jurisdicional efetiva.

➤ Diretiva 2008/115/CE – Diretiva de Retorno

A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (Diretiva Retorno), constitui o principal instrumento de direito derivado da União Europeia em matéria de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Este diploma estabelece normas e procedimentos comuns a observar pelos Estados-Membros, consagrando, como princípio orientador, a preferência pelo regresso voluntário.

¹ Designa normas, orientações, recomendações e códigos de conduta, bem como manuais, que não têm força jurídica vinculativa, mas que, apesar disso, visam coordenar políticas e ajudam a preencher lacunas práticas e a promover convergência entre atores públicos e privados.

Entre os seus elementos essenciais, destacam-se:

- A prioridade atribuída ao regresso voluntário, com concessão de um prazo de partida voluntária, em regra, entre 7 e 30 dias;
- A possibilidade de execução do afastamento coercivo em caso de incumprimento do prazo concedido;
- A previsão de medidas de detenção como último recurso, sujeitas ao princípio da proporcionalidade, com duração máxima de 6 meses, prorrogável até 18 meses em circunstâncias excecionais;
- A consagração de salvaguardas específicas para pessoas vulneráveis, incluindo menores e famílias;
- O direito a um recurso efetivo perante uma autoridade judicial ou administrativa independente (artigo 13.º);
- A obrigação de respeito pelo princípio do *non-refoulement* e pela proteção dos direitos fundamentais no âmbito da execução das decisões de regresso (artigo 5.º).

A Diretiva é complementada por instrumentos de *soft law*, designadamente o *Return Handbook* (Comissão Europeia, 2017), que, embora não vinculativo, fornece orientações práticas para a sua aplicação e promove a convergência entre os Estados-Membros.

No que respeita às operações de regresso por via aérea, assume particular relevância a Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos conjuntos² para o afastamento de nacionais de países terceiros, bem como as orientações comuns em matéria de segurança a ela anexas. Estes instrumentos estabelecem requisitos operacionais relativos, nomeadamente, à aptidão médica, à documentação, à cadeia de custódia e à utilização de escoltas, aplicáveis tanto a operações conjuntas como, em certa medida, a operações nacionais.

➤ Código das Fronteiras Schengen

O Regulamento (UE) 2016/399, que estabelece o Código das Fronteiras Schengen, fixa as regras aplicáveis ao controlo da entrada e saída de nacionais de países terceiros no espaço Schengen. Nos termos do artigo 14.º, sempre que um nacional de país terceiro não preencha

² Os voos conjuntos (JRO) constituem operações coordenadas ou apoiadas pela Frontex, onde um Estado-Membro organizador disponibiliza a aeronave e outros participam ao enviar os migrantes e respetivas escoltas, sob o quadro normativo da Decisão 2004/573/CE e do Regulamento (UE) 2019/1896.

as condições de entrada previstas no regulamento, deve ser adotada uma decisão de recusa de entrada, devidamente fundamentada.

Embora esta decisão não constitua, em sentido estrito, uma decisão de regresso nos termos da Diretiva 2008/115/CE, encontra-se funcionalmente articulada com os procedimentos de regresso, na medida em que impede a entrada no território da União e pode desencadear, em determinados contextos, a aplicação subsequente do regime de regresso.

Este enquadramento articula-se ainda com os mecanismos de triagem (*screening*) introduzidos no âmbito do Pacto em matéria de Migração e Asilo de 2024, os quais visam identificar, numa fase inicial, a situação jurídica dos nacionais de países terceiros, distinguindo entre pedidos de proteção internacional, situações de permanência irregular e eventuais medidas de regresso, reforçando assim a coerência e a eficiência do sistema.

➤ Sistema de Informações e Interoperabilidade

Para suportar a execução das políticas de regresso, a União Europeia dispõe de uma infraestrutura informacional complexa, assente num conjunto articulado de sistemas de informação e bases de dados interoperáveis, designadamente:

- VIS – Sistema de Informação de Vistos (Regulamento (CE) n.º 767/2008);
- Código de Vistos (Regulamento (CE) n.º 810/2009);
- Eurodac (Regulamento (UE) n.º 603/2013);
- SIS – Sistema de Informação Schengen (Regulamentos (UE) 2018/1860 a 2018/1862);
- EES – Sistema de Entrada/Saída (Regulamento (UE) 2017/2226);
- ETIAS – Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (Regulamento (UE) 2018/1240);
- eu-LISA – Agência europeia responsável pela gestão operacional destes sistemas (Regulamento (UE) 2018/1726).

A este conjunto acresce o quadro de interoperabilidade estabelecido pelos Regulamentos (UE) 2019/817 e 2019/818, que permitem a interligação entre sistemas através de componentes como o *European Search Portal* (ESP), o *Common Identity Repository* (CIR), o *Multiple-Identity Detector* (MID) e o *Biometric Matching Service* (BMS). O objetivo central desta arquitetura é reforçar a capacidade de identificação, detetar identidades múltiplas e prevenir a fraude documental, promovendo simultaneamente a eficácia dos controlos migratórios e a segurança do espaço Schengen.

Todavia, esta crescente integração de sistemas reflete uma tendência mais ampla de digitalização e automatização da governação migratória europeia, levantando desafios significativos em matéria de proteção de dados pessoais, transparência administrativa e proporcionalidade. A expansão dos mecanismos de interoperabilidade suscita igualmente questões quanto ao risco de normalização de formas intensivas de vigilância administrativa e ao impacto potencial sobre os direitos fundamentais dos indivíduos abrangidos.

➤ Regulamento de Dublin III

Embora não regule diretamente o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, o Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Regulamento Dublin III) desempenha um papel relevante na determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Este mecanismo influencia, de forma indireta, o percurso procedimental dos requerentes, podendo conduzir a transferências obrigatórias entre Estados-Membros e, conseqüentemente, afetar o momento e o enquadramento jurídico em que pode vir a ser aplicável o regime de regresso.

O sistema assenta, nomeadamente, na utilização do Eurodac para identificação de anteriores registos ou pedidos de asilo noutros Estados-Membros. Nesses casos, quando se determina que outro Estado é responsável pela análise do pedido, é acionado o procedimento de transferência previsto no Regulamento Dublin III, em detrimento da aplicação da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), uma vez que o indivíduo permanece no âmbito do procedimento de proteção internacional.

➤ Frontex e o Regulamento (UE) 2019/1896

Nos termos do Regulamento (UE) 2019/1896, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) viu o seu mandato significativamente reforçado, nomeadamente no domínio das operações de regresso. Entre as suas principais competências destacam-se a coordenação e o apoio operacional aos Estados-Membros na execução de operações de regresso conjuntas, a constituição de equipas de apoio especializadas em matéria de regresso,³ bem como a prestação de assistência técnica e logística.

³ Profissionais formados com especial enfoque na promoção e aconselhamento do regresso voluntário, informando os nacionais de países terceiros sobre os programas de Auxílio ao Regresso Voluntário e à Reintegração (AVRR).

A Agência desempenha ainda um papel relevante na monitorização do respeito pelos direitos fundamentais durante as operações de regresso, através do destacamento de monitores próprios ou provenientes de uma reserva comum de Estados-Membros.⁴ A sua atuação é enquadrada por instrumentos internos, como o Código de Conduta, bem como por normas e orientações europeias aplicáveis, incluindo o *Return Handbook* (Comissão Europeia, 2017), que fornece orientações práticas para a aplicação coerente da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno).⁵

Apesar do reforço progressivo do seu mandato e das capacidades operacionais da Agência, a atuação da Frontex continua a suscitar debate quanto à suficiência dos mecanismos de transparência, supervisão independente e responsabilização em matéria de direitos fundamentais, particularmente em operações realizadas em contextos de elevada pressão migratória (Parlamento Europeu, 2021, pp. 5-6, 15-16; OLAF, 2022, pp. 30-31). Ainda assim, a Agência assumiu um papel central na coordenação operacional das políticas europeias de regresso e na promoção de práticas comuns entre os Estados-Membros.

➤ *Soft Law* e manuais práticos

Alguns destes instrumentos incluem o *Return Handbook* (Comissão Europeia, 2017), o Manual Schengen (2019) e o Manual de Vistos (2020). Embora não possuam natureza juridicamente vinculativa, ao contrário dos regulamentos e das diretivas, desempenham um papel relevante na interpretação e aplicação do direito da União, contribuindo para a clarificação de conceitos indeterminados e para a colmatação de lacunas operacionais.

Estes instrumentos podem, assim, funcionar como referências interpretativas na apreciação da legalidade da atuação administrativa, designadamente na aferição do respeito pelos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da igualdade de tratamento. Revelam-se particularmente relevantes para a uniformização de procedimentos em áreas como o controlo documental, a avaliação de risco e os mecanismos de partilha de informação entre autoridades competentes.

⁴ Os Monitores de Direitos Fundamentais (FROM) constituem uma estrutura independente dentro da agência, embora integrados administrativamente, gozam de autonomia funcional e reportam diretamente ao Diretor Executivo e ao Conselho de Administração.

⁵ Esta bolsa de monitores (*Pool of Forced-Return Monitors*) é composta por peritos independentes designados pelos Estados-Membros ou por organismos de monitorização, desta forma garantindo uma vigilância externa e imparcial.

Neste sentido, embora não determinem diretamente a adoção de decisões de regresso, estes instrumentos possuem uma relevância indireta significativa, na medida em que influenciam os procedimentos administrativos que podem conduzir, em última instância, à adoção de tais decisões.

➤ Jurisprudência estruturante (TJUE/TEDH)

A jurisprudência dos tribunais europeus desempenha um papel determinante na concretização dos instrumentos jurídicos aplicáveis às operações de regresso. No âmbito do TJUE, diversos acórdãos têm contribuído para delimitar o alcance e as condições de aplicação da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno).

No que respeita à criminalização da permanência irregular, os acórdãos *El Dridi* (C-61/11 PPU), *Achughbadian* (C-329/11) e *Affum* (C-47/15) afirmaram a primazia do regime administrativo de regresso sobre a via penal. O Tribunal entendeu que os Estados-Membros não podem comprometer a eficácia da Diretiva através da imposição de penas de prisão pela mera permanência irregular, devendo privilegiar-se a execução das medidas administrativas de afastamento. Estas decisões reforçam o carácter não punitivo do regime de regresso e limitam o recurso à detenção como instrumento de natureza sancionatória.

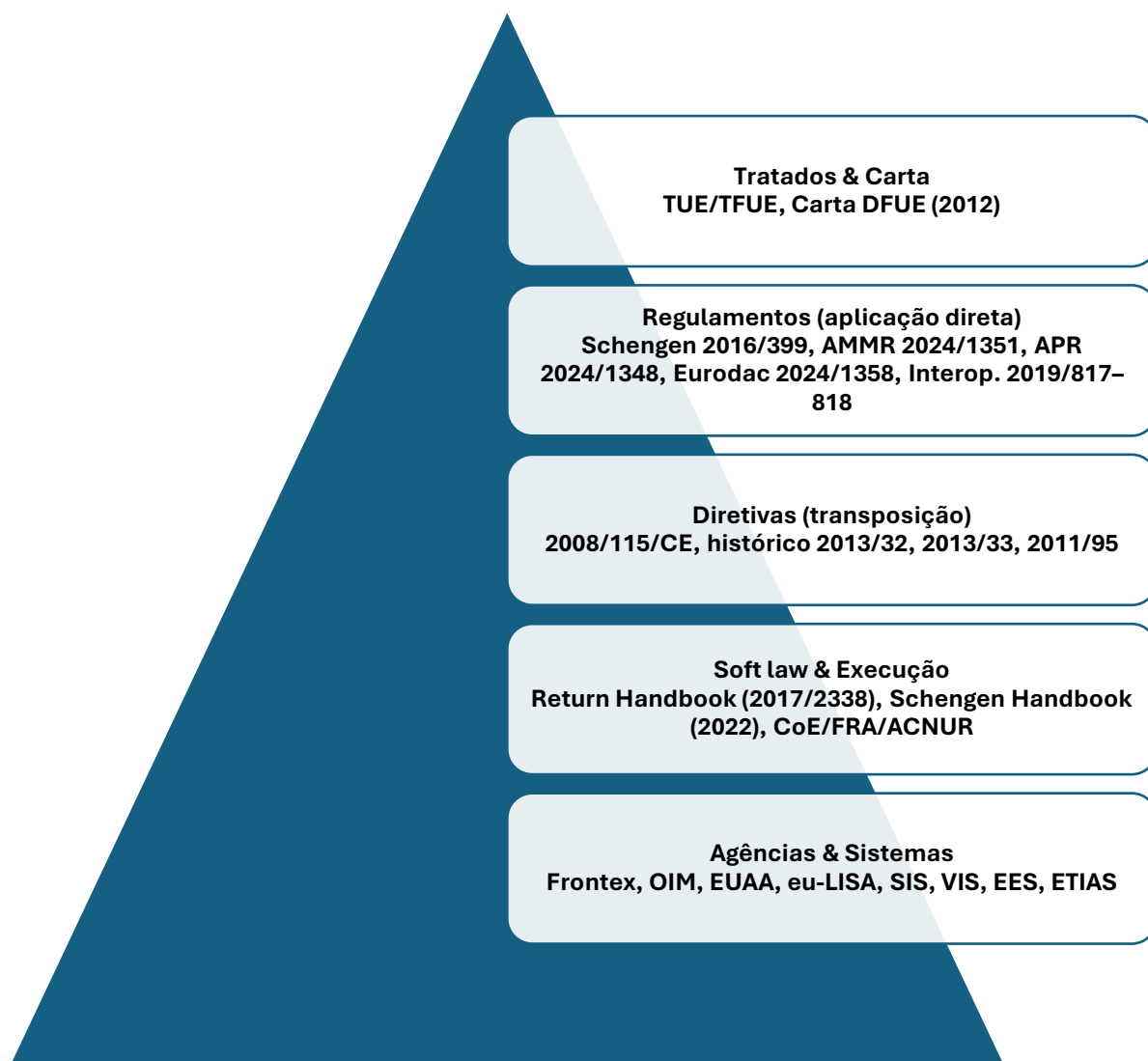
Relativamente à detenção, os acórdãos *Kadzoev* (C-357/09 PPU), *Mahdi* (C-146/14 PPU) e *Al Chodor* (C-528/15) estabeleceram parâmetros rigorosos quanto à sua duração e condições de aplicação. O TJUE afirmou o limite máximo absoluto de 18 meses de detenção, sublinhou a necessidade de fundamentação individualizada e de controlo jurisdicional efetivo, e exigiu que critérios como o “risco de fuga” estejam definidos de forma clara, precisa e previsível no direito nacional, prevenindo práticas arbitrárias.

Por sua vez, no acórdão *Gnandi* (C-181/16), o Tribunal clarificou o regime do recurso efetivo, reconhecendo a importância do efeito suspensivo em determinadas circunstâncias, como garantia essencial de proteção dos direitos fundamentais no âmbito dos procedimentos de regresso.

No plano do TEDH, o caso *Hirsi Jamaa e Outros c. Itália* (2012) constitui um marco relevante em matéria de expulsões coletivas e princípio do *non-refoulement*. O Tribunal afirmou que os Estados são responsáveis pelo cumprimento da CEDH sempre que exerçam um controlo efetivo sobre indivíduos, mesmo fora do seu território, proibindo a devolução automática de migrantes sem uma avaliação individualizada das suas necessidades de proteção.

Estas orientações jurisprudenciais são progressivamente incorporadas na prática administrativa, designadamente através de manuais e orientações operacionais, contribuindo para a densificação do quadro normativo e funcionando, em certa medida, como instrumentos de *soft law* que orientam a atuação dos Estados-Membros e das agências europeias, incluindo a Frontex.

Figura 2 - Pirâmide do quadro jurídico-político da UE (hierarquia funcional)



Fonte: elaboração própria

1.3 O Novo Pacto sobre a Migração e Asilo

As transformações mais recentes da política migratória europeia devem ser compreendidas num quadro de crescente complexificação normativa, operacional e tecnológica da governação das migrações. É neste contexto que emerge o Novo Pacto sobre a Migração e Asilo, concebido pelas instituições europeias como uma tentativa de superar limitações estruturais identificadas no modelo anterior.

O Novo Pacto sobre a Migração e Asilo, proposto pela Comissão Europeia em setembro de 2020 e adotado em 2024, com aplicação plena prevista para junho de 2026, representa uma das reformas mais ambiciosas e controversas da política migratória da União Europeia desde a consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS) e da crise migratória de 2015. Após vários anos de negociações e impasses políticos, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um conjunto de atos legislativos destinados a harmonizar procedimentos, reforçar os mecanismos de solidariedade entre Estados-Membros e assegurar uma gestão mais eficiente e equitativa das chegadas de nacionais de países terceiros.

Como sublinha Guild (2009, p. 12-18), a política migratória da União Europeia tem sido progressivamente marcada por dinâmicas de securitização e externalização, nas quais a migração é frequentemente enquadrada como uma questão de segurança. Tal enquadramento tem conduzido a respostas políticas crescentemente orientadas para o controlo, a contenção e a externalização da gestão migratória, frequentemente legitimadas por discursos de segurança. Diversos autores assinalam que esta evolução tende a deslocar o equilíbrio do sistema em favor da eficácia operacional, suscitando dúvidas quanto à preservação plena das garantias jurídicas e humanitárias que estruturam o direito europeu da migração e do asilo.

Neste contexto, a presente investigação propõe-se desenvolver uma análise crítica aprofundada do Novo Pacto, examinando os seus principais instrumentos legislativos, as alterações introduzidas face ao regime jurídico anterior, a reconfiguração da cadeia procedimental, o papel das agências europeias – em particular da Frontex – e os desafios jurídicos, éticos e operacionais identificados por instituições da União, pela doutrina e por organizações não governamentais.

Este Pacto tem como objetivos reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros, acelerar os procedimentos nas fronteiras externas e aumentar a eficácia dos mecanismos de regresso, sem comprometer as garantias jurídicas que legitimam o sistema. O novo quadro legislativo

assenta na adoção de um conjunto de dez atos jurídicos interligados, estruturado em duas camadas complementares.

A primeira corresponde ao regime vigente, assente na Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), que estabelece normas mínimas em matéria de regresso. A segunda introduz novos instrumentos destinados a reforçar a eficácia e a coerência do sistema, incluindo a criação de uma ordem de regresso europeia e o desenvolvimento de mecanismos digitais de gestão do regresso e da readmissão.

Neste contexto, a proposta de regulamento em matéria de regresso, apresentada pela Comissão Europeia em março de 2025, reforça a obrigação de cooperação dos nacionais de países terceiros, densifica os critérios de avaliação do risco de fuga, estabelece fundamentos mais precisos para a detenção e promove uma maior articulação entre os procedimentos de asilo e de regresso, com o objetivo de reduzir lacunas processuais e acelerar a tomada de decisão. Paralelamente, o Código das Fronteiras Schengen (Regulamento (UE) 2016/399) é complementado pelo Pacto, nomeadamente através da introdução de procedimentos obrigatórios de triagem (*screening*) para nacionais de países terceiros que atravessem irregularmente as fronteiras externas. Estes procedimentos reforçam os controlos de identidade, segurança e saúde, articulando-se com os mecanismos de proteção internacional e de regresso. A revisão do Código permite ainda a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, incluindo situações de pressão migratória súbita e significativa.

Como sublinham Léonard e Kaunert (2022, pp. 19-20), a governação europeia das fronteiras tem evoluído no sentido de uma maior flexibilidade operacional, permitindo aos Estados-Membros recorrer com maior frequência a instrumentos excecionais, frequentemente justificados por imperativos de segurança. Esta tendência suscita questões relevantes quanto ao equilíbrio entre a livre circulação no espaço Schengen e o reforço dos mecanismos de controlo. Nesse sentido, a possibilidade de reintrodução de controlos internos deve ser analisada criticamente à luz destas dinâmicas de securitização da gestão das fronteiras no espaço europeu.

Numa segunda camada deste Pacto, pode igualmente destacar-se o reforço da interoperabilidade dos sistemas e bases de dados europeus, já em curso, bem como as alterações legislativas aprovadas em 2024, cuja aplicação será faseada e se prolongará até 2026. Neste

contexto, importa descrever, ainda que de forma sucinta, esta nova arquitetura informacional e analisar as suas implicações para os procedimentos de regresso voluntário e de afastamento coercivo.

Em paralelo, assume particular relevância o Regulamento (UE) 2024/1351 relativo à gestão do asilo e da migração, que procede à reforma do sistema de Dublin, substituindo o anterior Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Dublin III). Embora mantenha o critério do Estado-Membro de primeira entrada como elemento central de atribuição de responsabilidade, o novo regime introduz ajustamentos significativos, nomeadamente o alargamento temporal da responsabilidade do Estado competente para efeitos de determinados procedimentos.

Em contrapartida, é instituído um mecanismo de solidariedade obrigatório entre Estados-Membros, que permite a escolha entre diferentes modalidades de contribuição, designadamente a recolocação de requerentes de proteção internacional, contribuições financeiras ou apoio operacional aos Estados sob maior pressão migratória.

A nova cadeia procedimental introduzida pelo Pacto, bem como o respetivo calendário de aplicação, será implementada de forma faseada a partir de 2026, em função de cada um dos atos legislativos adotados. Neste contexto, assume particular relevância a reorganização dos procedimentos nas fronteiras externas, estruturada em três fases sequenciais.

Em primeiro lugar, o procedimento de triagem (*screening*), destinado à identificação, verificação de identidade e avaliação inicial da situação do nacional de país terceiro. Em segundo lugar, o procedimento de asilo na fronteira (*border asylum procedure* – APR), aplicável aos pedidos de proteção internacional apresentados em contexto fronteiriço. Em terceiro lugar, o procedimento de regresso na fronteira (*border return procedure* – RBPR), destinado à execução de decisões de regresso em casos em que o pedido de proteção internacional tenha sido indeferido ou não tenha sido apresentado.

Importa sublinhar que este novo encadeamento procedimental opera em articulação com a Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), a qual se mantém como o principal instrumento normativo no domínio do regresso no interior do território da União Europeia, funcionando como espinha dorsal do regime jurídico aplicável.

Tabela 2- Os 10 Atos Legislativos do Pacto sobre Migração e Asilo

Nº	Número do Ato Legislativo	Título	Tema Principal
1	2024/1351	Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração	Solidariedade obrigatória, partilha de responsabilidades, substitui Dublin III
2	2024/1356	Regulamento Triagem (Screening Regulation)	Triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas
3	2024/1348	Regulamento Procedimento de Asilo (<i>Asylum Procedure Regulation</i>)	Procedimento comum de proteção internacional, APR e fronteira
4	2024/1349	Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira (<i>Return at the Border Regulation</i>)	Regresso de pessoas após indeferimento do pedido de asilo na fronteira
5	2024/1359	Regulamento Resposta a Situações de Crise e Força Maior (<i>Crisis Regulation</i>)	Medidas temporárias e derrogações em situações de crise
6	2024/1347	Regulamento Condições de Asilo (Qualification Regulation)	Crítérios e conteúdo da proteção internacional
7	2024/1346	Diretiva Condições de Acolhimento (<i>Reception Conditions Directive</i>)	Normas de acolhimento para requerentes de asilo
8	2024/1358	Regulamento Eurodac	Reforma da base de dados biométrica para asilo e regresso
9	2024/1350	Regulamento Reinstalação e Admissão por Motivos Humanitários (<i>Resettlement Regulation</i>)	Quadro europeu de reinstalação e admissão humanitária
10	2021/2303	Regulamento Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA)	Apoio técnico e operacional aos Estados-Membros

Fonte: elaboração própria

A triagem, nos termos do Regulamento (UE) 2024/1356, constitui uma etapa obrigatória aplicável aos nacionais de países terceiros que não preencham as condições de entrada nas fronteiras externas ou zonas de fronteira equivalentes⁶, que tenham atravessado a fronteira externa sem autorização, desembarcado na sequência de operações de busca e salvamento ou apresentado um pedido de proteção internacional durante controlos de fronteira.

Este procedimento compreende diligências destinadas à identificação do nacional de país terceiro, à recolha de dados biométricos⁷, à realização de controlos de segurança⁸ e à avaliação preliminar da respetiva situação jurídica e eventuais vulnerabilidades, permitindo o subsequente encaminhamento para o procedimento aplicável.

A triagem deve ser realizada num prazo máximo de sete dias, prorrogável em situações excecionais de pressão migratória ou crise, em instalações designadas para o efeito, normalmente situadas nas fronteiras externas. O sistema assenta na padronização dos registos e na rápida remissão para o procedimento subsequente competente.

No plano das garantias, o procedimento exige a prestação de informação em língua compreensível pelo interessado, a identificação e consideração de eventuais vulnerabilidades e a existência de um registo formal verificável, elemento essencial para efeitos de controlo jurisdicional de decisões desfavoráveis. Acresce que as entidades que prestam assistência jurídica devem ter acesso efetivo aos migrantes durante a triagem, sendo igualmente obrigatória a existência de mecanismos independentes de monitorização do respeito pelos direitos fundamentais em cada Estado-Membro.

As implicações expectáveis deste novo regime de triagem são, numa primeira análise, relativamente claras. Por um lado, a existência de uma triagem uniforme e devidamente documentada contribui para uma maior clareza quanto à identidade e situação jurídica dos nacionais de países terceiros, criando condições para uma eventual decisão subsequente de regresso, seja sob a forma voluntária ou coerciva.

Contudo, este procedimento exige a existência de mecanismos robustos de monitorização independente, de modo a prevenir eventuais desvios funcionais, designadamente situações de pressão indireta para a emissão de decisões negativas ou de cumprimento meramente

⁶ Quando não se trata de uma fronteira com controlo tradicional, pode ser um porto no caso de resgate em alto mar ou um centro de receção fronteiriço entre zona Schengen e país terceiro.

⁷ A recolha destes dados reduziu a idade mínima dos 14 para os 6 anos.

⁸ Todos os dados recolhidos são verificados em base de dados nacionais e europeias.

formal dos prazos estabelecidos (FRA, 2019). Acresce que a crescente externalização⁹ destes procedimentos para países terceiros levanta desafios adicionais em matéria de garantias jurídicas e acesso efetivo a mecanismos de proteção (ACNUR/UNHCR, 2007; Carrera & den Hertog, 2017).

Paralelamente, subsistem preocupações quanto à suficiência das salvaguardas na fase fronteiriça, nomeadamente no que respeita ao acesso a aconselhamento jurídico e à efetividade das garantias processuais. A aceleração dos procedimentos implica, na prática, a compressão dos prazos de recurso, o que pode afetar a efetividade da tutela jurisdicional, conforme sublinhado por Carrera e den Hertog (2017).

O procedimento de asilo na fronteira (APR), previsto no Regulamento (UE) 2024/1348, foi objeto de harmonização, passando a prever prazos mais curtos e regras uniformes aplicáveis aos Estados-Membros. Entre as principais alterações introduzidas, destaca-se a realização do procedimento em contexto fronteiriço com um enquadramento mais estruturado e acelerado, bem como a definição de condições mais exigentes de tramitação.

O regime prevê a possibilidade de aplicação a menores não acompanhados apenas em situações excecionais e devidamente fundamentadas, designadamente quando existam razões relacionadas com a segurança. Paralelamente, impõe-se ao requerente um dever de cooperação, incluindo o fornecimento de informação relevante, a participação em entrevistas e a colaboração na verificação da identidade e dos elementos do pedido.

O procedimento de fronteira está sujeito a um prazo máximo de 12 semanas, podendo ser excecionalmente prorrogado até 16 semanas em situações específicas, nomeadamente em contextos de pressão migratória ou de mecanismos de redistribuição¹⁰. Em paralelo, pode ser acionado um procedimento de análise acelerada com base em perfis ou categorias pré-definidas, designadamente em casos de suspeita de fraude documental, baixa taxa de reconhecimento¹¹ ou risco de segurança¹².

O APR deve assegurar o respeito por garantias essenciais, incluindo o acesso a informação adequada, a disponibilização de assistência jurídica, a identificação e consideração de

⁹ Transferência das responsabilidades de gestão migratória para fora da UE, normalmente para países terceiros, feita através de acordos bilaterais, como o acordo EU-Turquia de 2016.

¹⁰ Ativação do mecanismo de solidariedade previsto no pacto, realocação do requerente para outro Estado-Membro.

¹¹ Refere-se a nacionalidades em que os pedidos de proteção são sistematicamente rejeitados na UE, com base em estatísticas oficiais (Eurostat/EUAA).

¹² Casos em que o requerente representa um risco para a ordem pública, segurança interna ou segurança nacional.

situações de vulnerabilidade e a cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sempre que aplicável.

Nos casos em que não seja tomada uma decisão dentro do prazo legalmente previsto, o requerente deve ser autorizado a entrar no território do Estado-Membro, passando a aguardar a decisão no âmbito do procedimento de asilo ordinário

O Procedimento de Regresso na Fronteira (RBPR), previsto no Regulamento (UE) 2024/1349, aplica-se aos nacionais de países terceiros cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido no âmbito do procedimento de asilo na fronteira (APR). Este mecanismo visa assegurar a execução célere das decisões de regresso em contexto fronteiriço, introduzindo um regime procedimental específico.

Entre as principais características deste regime destaca-se a possibilidade de permanência em contexto fronteiriço – incluindo zonas de fronteira externa ou zonas de trânsito – por um período máximo de 12 semanas após a decisão negativa, para efeitos de execução do regresso.

A aplicação do RBPR deve respeitar as garantias fundamentais previstas na Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), designadamente os artigos 15.º e 16.º, incluindo a avaliação individualizada de cada caso, o recurso à detenção apenas como último recurso, o respeito pelo princípio do *non-refoulement*, o direito à informação, o direito a recurso, bem como a proteção reforçada de menores, famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade. Acresce ainda a exigência de proporcionalidade na adoção de medidas coercivas e a consideração de alternativas à detenção.

No que respeita ao efeito suspensivo do recurso, este depende do enquadramento jurídico aplicável e da sua concretização no direito nacional, embora o direito a um recurso efetivo, nos termos do direito da União, deva assumir uma natureza real e não meramente formal. Tal implica a existência de meios processuais adequados que permitam uma contestação efetiva da decisão, incluindo o acesso à tutela jurisdicional efetiva.

A articulação entre o APR e o RBPR revela, contudo, uma tensão estrutural relevante. Considerando a duração máxima potencial de 12 a 16 semanas no APR, acrescida de até 12 semanas no RBPR, poderá verificar-se uma permanência prolongada em contexto fronteiriço, potencialmente até cerca de 28 semanas, frequentemente associada a situações de privação de liberdade ou restrição significativa de circulação.

Esta compressão procedimental revela uma das principais características do novo modelo europeu de governação migratória: a aproximação progressiva entre procedimentos de asilo e mecanismos de regresso em contexto fronteiriço. Embora esta articulação procure reforçar a eficiência administrativa e reduzir tempos de decisão, levanta simultaneamente preocupações relevantes quanto à efetividade das garantias processuais e ao risco de enfraquecimento da tutela jurisdicional efetiva.

Neste contexto, torna-se essencial assegurar mecanismos de monitorização independente, bem como o acesso efetivo a intérprete e assistência jurídica, e uma gestão estrita dos prazos legais, de modo a evitar a degradação das condições de proteção dos direitos fundamentais em contextos procedimentais acelerados.

A interoperabilidade entre os sistemas europeus e o EURODAC, reformulado pelo Regulamento (UE) 2024/1358, alarga significativamente as finalidades de utilização do sistema, incluindo a identificação de situações de permanência irregular, bem como expande as categorias de dados recolhidos. O novo regime permite igualmente a recolha de dados biométricos em idades mais baixas, a partir dos seis anos¹³, com o objetivo de reforçar a capacidade de identificação e prevenir fenómenos de identidade múltipla.

Este alargamento funcional deve, contudo, ser analisado à luz do princípio do superior interesse da criança, consagrado no artigo 3.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), bem como nos artigos relevantes da CDFUE. Neste contexto, o superior interesse da criança deve constituir uma consideração primária em todas as decisões que lhe digam respeito, incluindo procedimentos de asilo e de regresso.

Em articulação com os Regulamentos de Interoperabilidade (UE) 2019/817 e 2019/818, o sistema europeu integra componentes como o *European Search Portal* (ESP), o *Biometric Matching Service* (BMS), o *Common Identity Repository* (CIR) e mecanismos de deteção de identidades múltiplas. Esta arquitetura cria uma infraestrutura integrada de gestão de dados, permitindo a pesquisa e o cruzamento de informação de forma mais rápida, eficiente e fiável. As implicações desta evolução para a política de regresso são significativas, designadamente em termos de maior eficácia na identificação e redução da fraude documental. Em paralelo, o enquadramento jurídico reforça as obrigações em matéria de proteção de dados pessoais, exigindo registos detalhados de acesso, controlo estrito da finalidade e da legitimidade do

¹³ A partir dos 6 anos são recolhidas impressões digitais e imagem facial tal como os adultos, menores de 6 anos apenas imagem facial.

tratamento, bem como supervisão independente por autoridades nacionais de proteção de dados e, a nível europeu, pelo Supervisor Europeu de Proteção de Dados.

Neste domínio, aplicam-se ainda os princípios da necessidade e da proporcionalidade, impondo que apenas sejam recolhidos os dados estritamente indispensáveis para as finalidades legalmente previstas, devendo ser evitadas medidas excessivas ou desproporcionadas suscetíveis de restringir indevidamente os direitos fundamentais.

A Diretiva (UE) 2024/1346, relativa às condições de acolhimento, introduz uma alteração relevante ao reduzir de nove para seis meses o prazo a partir do qual os requerentes de proteção internacional podem aceder ao mercado de trabalho, na ausência de decisão sobre o pedido. Esta alteração visa promover uma integração mais célere, reduzir a dependência de apoios sociais e melhorar a inclusão socioeconómica dos requerentes, contribuindo simultaneamente para uma maior eficiência do sistema de acolhimento.

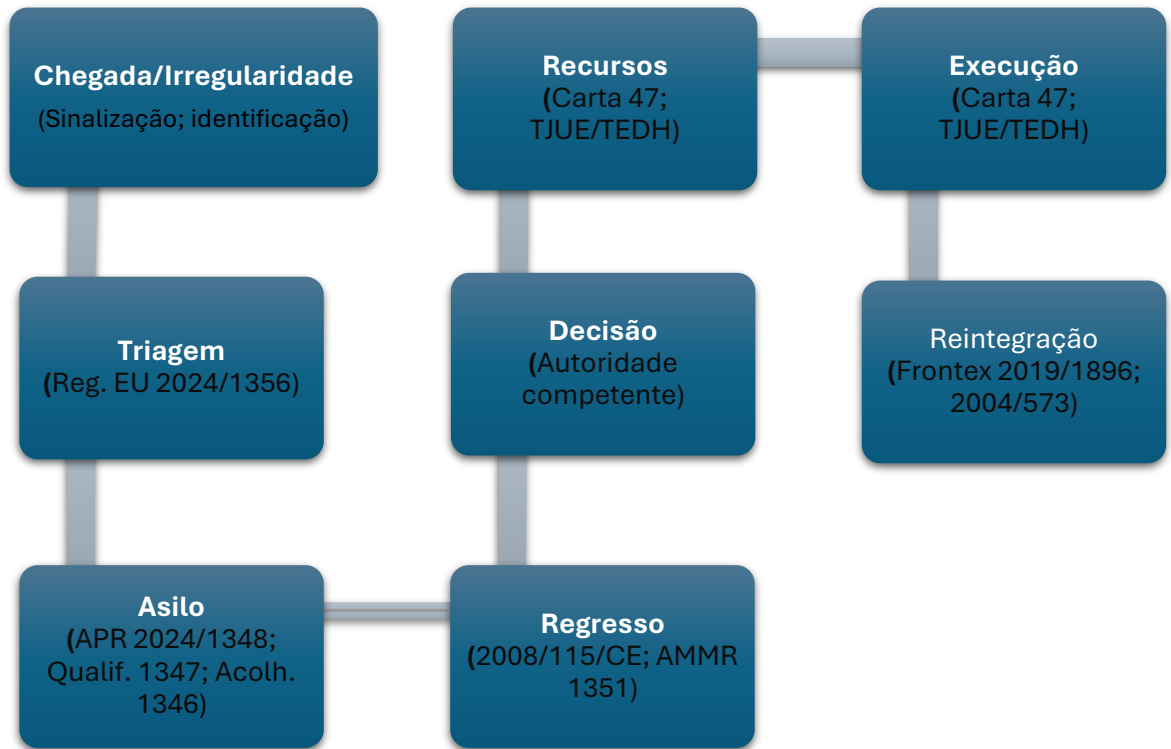
Segundo Carrera (2020, pp. 5-10), o novo Pacto em matéria de migração e asilo desloca o equilíbrio entre eficiência administrativa e proteção dos direitos fundamentais, designadamente ao aproximar os procedimentos de asilo e de regresso em contexto de fronteira. Esta convergência procedimental comporta riscos relevantes no que respeita à efetividade das garantias processuais, exigindo a definição de salvaguardas jurídicas claras, mecanismos independentes de supervisão e formas efetivas de controlo jurisdicional, de modo a assegurar que a aceleração procedimental não comprometa os direitos fundamentais protegidos pelo direito da União e pelos instrumentos internacionais aplicáveis.

Capítulo 2 – O Regresso Voluntário e o Afastamento: Tipologias e Prática

O presente capítulo analisa e distingue as diferentes vias de regresso previstas no direito da União Europeia, destacando a preferência pelo regresso voluntário e a aplicação de medidas coercivas de afastamento quando a obrigação de saída não é cumprida. O enquadramento jurídico assenta na Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), com especial enfoque nos artigos 5.º, 7.º, 8.º, 13.º e 15.º, bem como nas orientações operacionais constantes do *Return Handbook* (Comissão Europeia, 2017). São ainda consideradas as regras específicas relativas a operações de regresso por via aérea, previstas na Decisão 2004/573/CE do Conselho, relativa à organização de voos conjuntos para o afastamento de nacionais de países terceiros. O objetivo é clarificar conceitos, fases procedimentais e garantias aplicáveis, identificar os principais atores intervenientes em cada etapa, bem como analisar os documentos relevantes e os mecanismos de cooperação operacional entre entidades competentes. Procura-se igualmente avaliar a eficácia do sistema, designadamente em termos de utilização de recursos, sustentabilidade operacional e impacto humano, tendo sempre em consideração as salvaguardas jurídicas transversais aplicáveis ao regime de regresso.

A Figura 2 é uma representação sintética e funcional do fluxo decisório no âmbito do novo Pacto, centrada nas principais etapas administrativas e jurisdicionais do processo de asilo e regresso. Trata-se de um modelo analítico simplificado, que não pretende esgotar todas as variações procedimentais previstas no direito da União Europeia ou nos ordenamentos jurídicos nacionais, mas antes clarificar a articulação estrutural entre as fases de triagem, decisão, afirmação de garantias, execução e reintegração.

Figura 3 - Representação do fluxo decisório no âmbito do novo Pacto



Fonte: elaboração própria.

2.1 Regresso voluntário

O regresso voluntário constitui a modalidade preferencial no âmbito da política de regresso da União Europeia. A União Europeia incentiva fortemente a sua utilização, enquanto pilar do sistema comum de regresso, por se considerar que o regresso deve ser realizado de forma voluntária, informada e assistida. Esta via é geralmente entendida como uma alternativa mais digna, menos onerosa e mais eficaz do que o afastamento coercivo, permitindo ainda uma menor litigância e contribuindo para soluções mais sustentáveis quando associada a programas de reintegração (Comissão Europeia, 2024a, p. 24).

Nos termos do artigo 7.º da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), o regresso voluntário ocorre quando o nacional de país terceiro em situação irregular abandona o território de um Estado-Membro por iniciativa própria, no cumprimento de uma decisão de regresso. Para

esse efeito, é normalmente concedido um prazo adequado, entre 7 e 30 dias, suscetível de prorrogação em função das circunstâncias individuais, salvo em situações de risco de fuga, pedido fraudulento ou ameaça à ordem pública.

Este prazo constitui uma garantia fundamental do procedimento, permitindo ao interessado organizar a sua saída, contactar familiares, obter documentação de viagem e preparar a sua reintegração no país de origem. Em paralelo, os Estados-Membros devem assegurar o acesso a informação clara e compreensível sobre as opções de regresso disponíveis, bem como sobre os programas de apoio à reintegração, garantindo assim a efetividade da opção de regresso voluntário.

Em termos operacionais, destacam-se vários programas com relevância significativa no domínio do regresso voluntário e da reintegração, nomeadamente os programas de regresso voluntário assistido e reintegração (*Assisted Voluntary Return and Reintegration – AVRR*¹⁴), implementados em cooperação com a OIM, bem como os programas financiados pela União Europeia no âmbito dos instrumentos de apoio à gestão migratória e à integração¹⁵. Estes programas caracterizam-se por uma abordagem integrada, que inclui informação, aconselhamento individualizado e apoio logístico à decisão de regresso, frequentemente com a assistência técnica da OIM e, quando aplicável, da Frontex no âmbito das operações de regresso. Sempre que necessário, é igualmente assegurado o recurso a intérpretes e tradutores, garantindo a acessibilidade e a compreensão plena dos procedimentos. O financiamento destas iniciativas é assegurado, em grande medida, pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) da União Europeia.

De forma geral, estes programas estruturam-se em três fases principais:

- Pré-partida: contempla a prestação de informação e aconselhamento, a avaliação das necessidades individuais ou familiares, incluindo a identificação de vulnerabilidades, o apoio documental, bem como o planeamento logístico e financeiro do regresso.
- Viagem e chegada: corresponde à fase de execução do regresso, incluindo os aspetos logísticos da deslocação. Em muitos contextos, esta fase pode incluir

¹⁴ O AVRR não tem números exclusivos para a Europa, uma vez que atua a nível global, de acordo com o relatório anual de 2024, o seu programa beneficiou 100.353 regressos para um total de 102 países (OIM, 2025, p. 14).

¹⁵ O Relatório Consolidado de Atividades da Frontex de 2024, reporta: 35.736 nacionais de países terceiros regressaram voluntariamente com apoio da Frontex, em 2024, 9327 casos através do EURP 2024 (Frontex, 2025b, p. 28).

igualmente assistência à chegada, nomeadamente apoio de receção no país de origem.

- Reintegração: envolve a implementação de medidas de apoio à reintegração socioeconómica no país de origem, através de intervenções como formação profissional, apoio à habitação, inserção no mercado de trabalho, criação de microempresas e acompanhamento técnico (mentoria), com base em metas previamente definidas e verificáveis.

O consentimento informado e o registo adequado de cada uma destas fases constituem elementos essenciais para a legitimidade e rastreabilidade do processo, funcionando igualmente como garantias de transparência e de conformidade com os princípios aplicáveis em matéria de regresso.

A Comissão Europeia enquadra o regresso voluntário, quando acompanhado por medidas eficazes de reintegração, como uma via para um regresso sustentável, na medida em que pode reforçar as perspetivas socioeconómicas e psicossociais dos indivíduos no país de origem. A literatura de avaliação das políticas de reintegração tem vindo a sublinhar que um dos objetivos centrais destas medidas consiste em reduzir a probabilidade de remigração, em particular de natureza irregular. Neste sentido, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) *sobre Return, Reintegration and Re-migration* (OCDE, 2024) evidencia que os migrantes que participam voluntariamente em programas de regresso, sobretudo quando acompanhados por medidas adequadas de reintegração, tendem a apresentar uma menor probabilidade de recorrer novamente à migração irregular, em comparação com aqueles que regressam através de processos de afastamento coercivo. O mesmo relatório indica ainda que eventuais limitações no apoio à reintegração estão associadas a uma maior propensão para intenções de remigração.

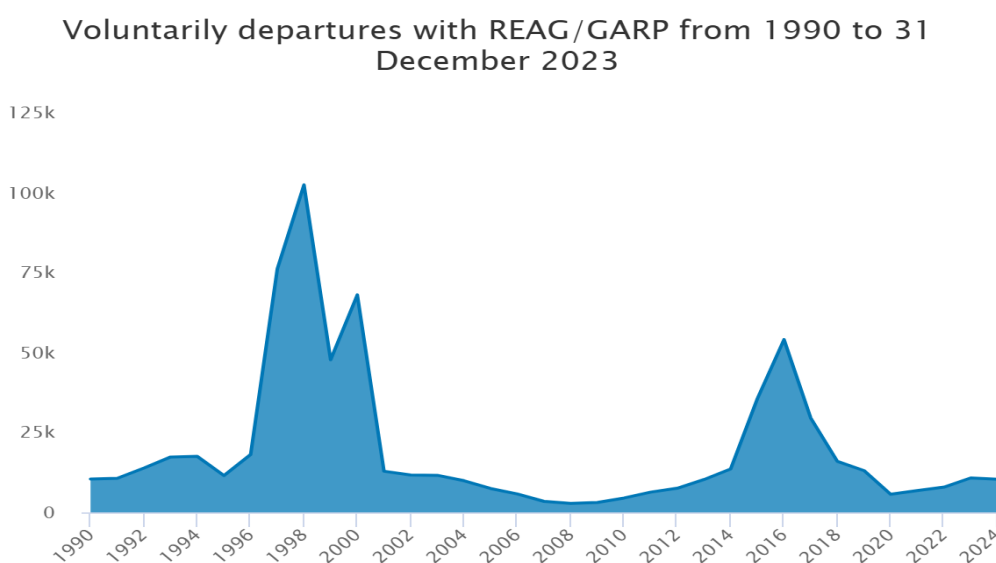
A Alemanha é frequentemente apresentada como um caso de boas práticas no domínio do regresso voluntário, através do programa REAG/GARP 2.0, que constitui, segundo os especialistas, um instrumento maduro, institucionalizado e consolidado de apoio ao regresso. Este programa combina apoio financeiro, organização logística, aconselhamento personalizado e cooperação operacional com os países de origem, sendo enquadrado por uma arquitetura institucional robusta (BAMF, 2025).

Esta abordagem caracteriza-se por conceber o regresso do migrante não como um ato isolado, mas como um processo contínuo integrado numa política pública estruturada, envolvendo autoridades federais e redes de aconselhamento especializadas. Tal modelo contribui para a redução de assimetrias de informação e para a facilitação do encaminhamento dos beneficiários, em coerência com a estratégia europeia de promoção do regresso voluntário assistido (BAMF, 2025).

A maturidade e a institucionalização do programa REAG/GARP refletem-se na sua continuidade ao longo de várias décadas, bem como na sua adaptação progressiva às dinâmicas migratórias contemporâneas. Em termos operacionais, o programa é atualmente gerido no âmbito do *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), com o apoio de estruturas de aconselhamento e financiamento público.

A Figura 4 apresenta a evolução do número de regressos voluntários apoiados pelo programa desde 1990, evidenciando a consolidação deste instrumento como um eixo central da política alemã de regresso voluntário.

Figura 4 - Evolução do número de regressos voluntários apoiados pelo programa REAG/GARP (1990–2024)



Fonte: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025), retirado de: <https://www.bamf.de/EN/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html>.

O Chipre é frequentemente selecionado como estudo de caso por ilustrar um processo de reforço rápido das capacidades de regresso num Estado-Membro sujeito a uma elevada pressão migratória, apresentando uma proporção significativa de regressos voluntários

reportados em 2023. Nesse ano, o país registou igualmente um dos níveis mais elevados de regressos em relação ao número de novos requerentes de proteção internacional, com um total de 9.193 saídas (*Cyprus Refugee Council*, 2024, p. 21).

Importa, contudo, ter em consideração algumas limitações de comparabilidade estatística entre Estados-Membros, uma vez que o Eurostat assinala a ausência de dados completos para determinados indicadores relativos ao Chipre nesse período, o que pode afetar a leitura comparativa dos resultados.

Ainda assim, a experiência cipriota é frequentemente interpretada como uma evidência de que o reforço de capacidades administrativas, apoiado por mecanismos operacionais da União Europeia, pode produzir efeitos significativos na eficácia dos regressos. Neste contexto, o papel da Frontex é particularmente relevante. O seu *Relatório Anual Consolidado de Atividades* (Frontex, 2024a, pp. 30-40) destaca o crescimento da utilização de perfis especializados, nomeadamente *return specialists* e equipas de afastamento, bem como a sua intervenção nas fases pré-regresso e de execução operacional, em estreita cooperação com os Estados-Membros.

Esta atuação evidencia que ganhos de eficiência podem resultar da introdução de funções especializadas e de rotinas operacionais estruturadas – como a gestão de casos, a preparação documental e a coordenação prévia ao regresso – especialmente em administrações com recursos limitados.

Da análise desenvolvida resulta que, quando estes instrumentos são auditáveis e orientados para a sustentabilidade, se observam ganhos mensuráveis na adesão ao regresso voluntário. Contudo, a eficácia desta modalidade depende de fatores estruturais fundamentais, designadamente da confiança do migrante nas instituições, da clareza da informação disponibilizada sobre os seus direitos e do suporte efetivo recebido no país de origem.

Neste contexto, os conselheiros de regresso voluntário, devidamente formados, assumem um papel central na mediação do processo, contribuindo para a promoção de uma decisão verdadeiramente livre e informada. A literatura especializada indica, por sua vez, que a sustentabilidade do regresso está associada a processos de reintegração multidimensionais – económicos, sociais e psicossociais – que influenciam diretamente a probabilidade de remigração e a estabilidade no período pós-retorno.

Como sublinha Kuschminder (2017), os programas de reintegração não se limitam a apoios financeiros, mas devem ser entendidos como instrumentos destinados a assegurar um

patamar mínimo de estabilidade económica e social, promovendo condições de reintegração efetiva no país de origem, o que constitui o objetivo último do regresso voluntário sustentável.

A política de regresso da União Europeia deve ser compreendida no quadro da governação multinível, característica do sistema jurídico-político da União, em que diferentes níveis de autoridade – europeu, nacional e supranacional – interagem na produção e execução de políticas públicas. Neste contexto, verifica-se frequentemente um desfasamento entre o quadro normativo harmonizado e a sua implementação prática pelos Estados-Membros, fenómeno descrito na literatura como “*enforcement gap*” (Lavenex, 2016; Börzel, 2010). Este desfasamento é particularmente evidente no domínio das migrações e do regresso, onde a margem de discricionariedade nacional, combinada com capacidades administrativas assimétricas, produz níveis diferenciados de aplicação das normas comuns.

2.2 Afastamento

O regresso voluntário deve ser interpretado não apenas como uma alternativa operacional ao afastamento coercivo, mas como um instrumento de governação migratória assente em mecanismos de incentivo e conformidade voluntária. A União Europeia tem vindo a privilegiar formas de “*soft governance*” neste domínio, promovendo a adesão dos indivíduos ao regresso através de informação, assistência e apoio material. Esta abordagem traduz uma lógica de “*compliance through assistance*”, na qual a eficácia da política depende menos da coerção direta e mais da capacidade institucional de induzir decisões voluntárias informadas (Lavenex & Schimmelfennig, 2009; Geddes, 2018).

Nos termos da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), o afastamento apenas pode ocorrer na sequência de uma decisão de regresso devidamente fundamentada e acessível ao interessado, assegurando-se o direito a recurso efetivo perante uma autoridade judicial ou equivalente (artigo 13.º). A execução do afastamento deve ser considerada uma medida de último recurso, conforme previsto no artigo 8.º, n.º 1, privilegiando-se sempre que possível medidas menos coercivas.

O mesmo diploma estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que o regresso seja executado de forma humana e com pleno respeito pelos direitos fundamentais, garantindo a integridade física e a dignidade da pessoa ao longo de todas as fases do procedimento (artigo

8.º, n.º 4). A decisão de regresso deve ser formalizada por escrito, conter a respetiva fundamentação e incluir informação sobre os meios de recurso, devendo ser prestada em língua compreensível pelo interessado sempre que necessário (artigos 12.º e 13.º).

Este enquadramento encontra reforço no artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que consagra a proibição de expulsões coletivas e o princípio do *non-refoulement*. Mesmo após a adoção da decisão, a execução do afastamento pode ser adiada em situações justificadas, nomeadamente por razões médicas, impossibilidade técnica (como ausência de documentação de viagem) ou efeitos suspensivos decorrentes da interposição de recurso.

Durante este período, devem ser asseguradas garantias mínimas de dignidade e proteção, incluindo a preservação da unidade familiar, o acesso a cuidados de saúde de urgência, a prestação de cuidados essenciais e o acesso de menores à educação, em conformidade com os princípios gerais do direito da União.

O afastamento pode implicar a aplicação de detenção administrativa, a qual constitui uma medida cautelar de natureza excecional, prevista no artigo 15.º da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno). Nos termos do princípio da proporcionalidade, devem ser privilegiadas, sempre que possível, medidas alternativas menos gravosas, tais como a obrigação de apresentação periódica às autoridades ou a designação de um local de residência.

A detenção apenas pode ser aplicada quando for necessária para prevenir o risco de fuga, evitar a obstrução do processo de regresso ou assegurar a preparação da operação de afastamento. Esta medida deve respeitar estritamente os princípios da proporcionalidade e da necessidade, sendo aplicada pelo período mais curto possível e estando sujeita a controlo judicial efetivo, bem como a reavaliação periódica.

Nos termos da Diretiva, a duração máxima da detenção é de seis meses, podendo ser prorrogada até dezoito meses em circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas. A sua aplicação está condicionada à inexistência de alternativas eficazes menos restritivas de liberdade. Durante a detenção, devem ser garantidas condições de dignidade, incluindo acesso a cuidados de saúde, assistência jurídica e contacto com o exterior.

No plano operacional, o afastamento pode assumir diferentes modalidades, designadamente:

- Regresso organizado a nível nacional, sob responsabilidade de cada Estado-Membro;
- Voos conjuntos coordenados pela Frontex, permitindo otimizar recursos e assegurar mecanismos de monitorização;

- Escoltas individuais ou equipas mistas, cuja utilização depende do perfil de risco e das necessidades específicas de segurança associadas a cada operação.

As operações de afastamento decorrem, em grande medida, por via aérea¹⁶ (Frontex, 2025c, p. 7), razão pela qual estão sujeitas a um conjunto de requisitos operacionais adicionais. Entre estes destacam-se as condições prévias de saúde e elegibilidade médica dos nacionais de países terceiros, a adequada documentação, a definição de perfis de risco, bem como a aplicação de códigos de conduta específicos para as escoltas, incluindo o seu número, composição e regras de atuação. Acresce a proibição de porte de armas durante determinadas fases da operação e a exigência de vestuário identificável por parte de todos os intervenientes.

A utilização de meios de sedação é, em regra, proibida para efeitos de facilitação do regresso, sendo apenas admissível em situações de emergência médica devidamente fundamentadas e sob responsabilidade clínica, com supervisão médica obrigatória. Nestes contextos, é igualmente recomendada a presença de intérpretes adequados e a monitorização contínua de situações de imobilização, quando aplicável.

No caso de pessoas vulneráveis, famílias e menores, aplica-se o artigo 5.º da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno), que consagra a consideração do superior interesse da criança, a preservação da vida familiar e a avaliação do estado de saúde. A detenção de menores deve constituir uma medida de último recurso, aplicada pelo período mais curto possível, devendo as famílias ser alojadas em estruturas adequadas e os menores manter acesso ao sistema educativo (artigos 14.º e 17.º da Diretiva Retorno).

Para além do direito da União Europeia, diversas normas e orientações internacionais, nomeadamente as diretrizes do ACNUR sobre detenção e as recomendações do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura, reforçam a necessidade de avaliação individualizada, supervisão contínua e adoção de alternativas à detenção, tais como regimes de acolhimento aberto com supervisão ou programas de acompanhamento familiar.

Estas orientações devem ser integradas nas operações de afastamento, tanto em voos conjuntos como em operações nacionais, sendo ainda exigido um sistema eficaz de monitorização independente em terra e a bordo. O registo rigoroso de incidentes constitui um elemento

¹⁶ De acordo com a Frontex, no ano de 2024, os Estados-Membros procederam ao retorno de 56 257 nacionais de países terceiros com a assistência da Frontex, todos por via aérea. Não existem dados consolidados relativos a regressos por via terrestre, uma vez que os relatórios variam entre Estados-Membros.

central para a transparência, a auditoria e a formação operacional, contribuindo para a legitimidade global do sistema e para a confiança pública.

Em termos conclusivos, importa sublinhar que a execução de uma decisão de afastamento pode ser acompanhada da imposição de uma interdição de entrada no espaço Schengen, nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno). Esta medida deve ser proporcional e temporalmente limitada, podendo, em regra, atingir até cinco anos, sem prejuízo de eventuais prorrogações em situações excepcionais devidamente fundamentadas.

Em articulação com o regime de regresso, o Código das Fronteiras Schengen (Regulamento (UE) 2016/399) prevê ainda a possibilidade de recusa de entrada associada a decisões de regresso, reforçando a coerência entre os mecanismos de controlo fronteiriço e de afastamento. A utilização de rotas comerciais para a execução do regresso contribui para uma maior flexibilidade operacional e para a otimização de custos.

No plano operacional, os regressos podem assumir diferentes modalidades, designadamente: Regresso escoltado (DEPA)¹⁷, aplicável a situações que exigem acompanhamento por agentes especializados, geralmente associadas a perfis de maior risco;

- Regresso não escoltado (DEPU)¹⁸, utilizado em casos de menor risco, em que não se considera necessária a presença de acompanhamento físico durante a execução do afastamento.

2.3 Aplicação diferenciada entre Estados-Membros

O afastamento coercivo deve ser analisado no quadro mais amplo da securitização da migração na União Europeia, entendida como o processo através do qual determinados fenómenos migratórios são progressivamente enquadrados como questões de segurança interna. Esta perspetiva, desenvolvida pela Escola de Copenhaga, permite compreender a transformação do regresso forçado num instrumento de gestão securitária da mobilidade, no qual a excecionalidade administrativa – designadamente através da detenção – assume um papel central (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998; Huysmans, 2000). Neste contexto, o afastamento coercivo não se limita a uma função administrativa de execução de decisões de regresso, mas

¹⁷ Acrónimo usado pela Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA) para designar passageiros que viajam sob escolta em voos civis.

¹⁸ Acrónimo IATA para passageiros que viajam sem escolta em voos civis, aplicável a perfis de baixo risco.

integra uma lógica mais ampla de controlo, prevenção de risco e governação securitária das migrações.

A aplicação das políticas de regresso na União Europeia, em particular no que respeita ao equilíbrio entre regresso voluntário e afastamento coercivo, evidencia disparidades significativas entre os Estados-Membros, não sendo, portanto, homogênea, apesar da existência de um quadro jurídico comum, designadamente a Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Retorno) e os instrumentos dela derivados.

Estas diferenças resultam não apenas de fatores estruturais e administrativos, mas também de opções políticas, prioridades estratégicas nacionais e relações diplomáticas com os países de origem dos migrantes. A própria arquitetura jurídica da União Europeia consagra uma margem relevante de discricionariedade aos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de detenção, monitorização e escolha de meios operacionais, o que se traduz em práticas de execução distintas no domínio do regresso.

Os dados operacionais mais recentes divulgados pela Frontex (2025c, pp. 9-28) indicam um aumento do recurso a operações de regresso apoiadas pela agência, em particular por via aérea. Em 2024, foram registados mais de 56.220 regressos, representando um aumento de cerca de 40% face a 2023. Pela primeira vez, a maioria destes regressos ocorreu de forma voluntária (64%, correspondente a 35.700 casos). No mesmo período, 78% das operações foram realizadas através de voos comerciais, enquanto 22% recorreram a voos charter.

O reforço do regresso voluntário assistido foi impulsionado por três fatores principais. Em primeiro lugar, o aumento do aconselhamento individual prestado por especialistas em regresso, com 8.491 sessões que resultaram em 4.337 declarações de regresso. Em segundo lugar, a expansão da utilização de programas europeus de reintegração¹⁹, atualmente ativos em 38 países terceiros (Comissão Europeia, 2022). Em terceiro lugar, o reforço das equipas de apoio no terreno (FRESO²⁰ – Frontex Return Escort and Support Officers), particularmente relevantes em Estados-Membros como Alemanha, Chipre, Áustria, França e Itália. Existem quatro fatores principais que explicam e influenciam as discrepâncias na aplicação das políticas de regresso entre os Estados-Membros:

¹⁹ Programa da UE que apoia os migrantes no regresso voluntário, oferecendo assistência para reintegração social e económica no país de origem.

²⁰ Unidade operacional de apoio ao retorno da Frontex, fisicamente responsável por coordenar e apoiar os Estados-Membros na execução das operações de regresso.

1) Opções jurídico-administrativas e garantias processuais

As diferenças na utilização de alternativas à detenção e na organização dos mecanismos de monitorização constituem um fator determinante na aplicação das medidas de afastamento. A presença de monitores independentes, incluindo especialistas provenientes da bolsa²¹ operacional da Frontex, reforça a transparência e a conformidade com os direitos fundamentais, aumentando a confiança pública e reduzindo o risco de contestações jurídicas. No entanto, as variações nacionais ao nível da cobertura e da implementação revelam diferenças na interpretação das garantias e na capacidade operacional dos Estados-Membros, o que afeta a uniformidade das práticas no espaço europeu.

2) Escolha do modelo operacional de regresso

A opção por voos comerciais tende a assegurar maior flexibilidade, rapidez e eficiência de custos, enquanto os voos charter continuam a ser utilizados em operações que envolvem grupos numerosos ou perfis associados a maior risco. Neste contexto, o acesso à aplicação da Frontex para regresso (FAR) e a formação específica para a sua utilização desempenham um papel relevante na eficiência operacional.

3) Estratégias de regresso voluntário e reintegração (AVRR/EURP)

A aposta em programas de aconselhamento e em pacotes de reintegração auditáveis, como o AVRR e os instrumentos europeus de reintegração (EURP), contribui para o aumento da adesão ao regresso voluntário e para a promoção de soluções mais sustentáveis, refletindo-se numa maior predominância desta modalidade de regresso. A centralidade dos programas de regresso voluntário assistido e reintegração reflete igualmente a construção normativa do conceito de “retorno sustentável” no quadro da política migratória da União Europeia. Este conceito não é meramente descritivo, mas constitui um instrumento de orientação política que visa enquadrar o regresso como um processo de reintegração duradoura e não como um evento isolado. Neste sentido, a sustentabilidade do retorno funciona simultaneamente como objetivo operacional e como categoria legitimadora da política de regresso, ao associar o

²¹ Monitores dos direitos fundamentais, profissionais independentes responsáveis por supervisionar operações de regresso para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, os monitores podem ser contratados diretamente pela Frontex ou cedidos pelos Estados-Membros.

sucesso do sistema à redução da probabilidade de remigração irregular (European Commission, 2021; OCDE, 2024).

4) Cooperação consular e capacidade logística

A qualidade da cooperação com países terceiros, nomeadamente no acesso a documentação e rotas comerciais, influencia diretamente os prazos, os custos e as taxas de execução das operações de regresso. A articulação entre voos comerciais e charter revela-se essencial para garantir a eficácia operacional, assegurando simultaneamente níveis adequados de garantia e conformidade jurídica.

Os Estados-Membros com estruturas administrativas mais consolidadas e experiência acumulada, como a Alemanha, tendem a adotar políticas de regresso mais equilibradas, com uma forte aposta em programas de regresso voluntário assistido. O programa REAG/GARP 2.0 (BAMF, 2025) é frequentemente referido na literatura como uma boa prática, na medida em que combina apoio financeiro, aconselhamento personalizado, assistência à reintegração e cooperação operacional com organizações internacionais, designadamente a OIM.

Em 2023, a Alemanha reportou mais de 10.000 regressos voluntários no âmbito deste programa, evidenciando a centralidade deste instrumento na sua política de regresso. Estes resultados têm sido associados a níveis relativamente mais consistentes de reintegração, embora a sua avaliação dependa de indicadores e metodologias de monitorização específicos. Já o Chipre, apesar da sua menor dimensão territorial e da elevada pressão migratória proporcional, tem registado uma elevada taxa de adesão ao regresso voluntário, na sequência de investimentos em formação local e do apoio operacional da Frontex. A criação de equipas especializadas, a presença de especialistas em regresso e o desenvolvimento de campanhas de sensibilização e informação têm sido apontados como fatores relevantes para a eficácia desta abordagem.

Dados oficiais da OIM e da Comissão Europeia indicam que, em 2023, o Chipre ocupou uma posição de destaque em termos de proporção de regressos voluntários face ao número total de migrantes em situação irregular (European Migration Network & Eurostat, 2024; Cyprus Refugee Council, 2024, p. 21). Estes resultados devem, contudo, ser interpretados com cautela, atendendo às especificidades do contexto nacional e às limitações de comparabilidade entre Estados-Membros.

Por oposição, em Estados-Membros como a Itália, diversos relatórios de organizações da sociedade civil e de mecanismos de monitorização têm identificado práticas menos alinhadas com os princípios da proporcionalidade e da proteção dos direitos fundamentais. A Amnistia Internacional (2024a), no relatório *Liberty and Dignity: Observations on the Administrative Detention of Migrant and Asylum-Seeking People in Italy* (EUR 30/8244/2024), aponta fragilidades relevantes no funcionamento dos centros de detenção, designadamente a insuficiência de informação jurídica acessível, a existência de detenções prolongadas sem fundamentação adequada e condições materiais frequentemente equiparadas às de contextos de natureza prisional.

O relatório refere ainda dificuldades no acesso a mecanismos de recurso judicial efetivo e sinais de utilização da detenção administrativa com efeitos de natureza sancionatória, em aparente tensão com o enquadramento jurídico da Diretiva 2008/115/CE. Estas observações têm sido igualmente sublinhadas por outras entidades de monitorização, reforçando o debate sobre a aplicação uniforme das garantias fundamentais no âmbito da política de regresso na União Europeia.

A Grécia, por sua vez, enfrenta constrangimentos estruturais associados à elevada pressão sobre os seus sistemas de asilo e de regresso. De acordo com o relatório da Base de Dados de Informação sobre Asilo (AIDA) (2023), um número significativo de requerentes permanecia em situação de pendência, com tempos médios de decisão frequentemente superiores aos prazos previstos no quadro normativo aplicável e às metas estabelecidas no âmbito das reformas introduzidas pelo Novo Pacto sobre a Migração e Asilo.

A morosidade processual, conjugada com limitações de recursos administrativos e a pressão contínua das rotas migratórias do Mediterrâneo Oriental, tem contribuído para dificuldades na plena garantia dos direitos processuais previstos na Diretiva 2008/115/CE. Estas dinâmicas evidenciam desafios persistentes na implementação efetiva das normas europeias, particularmente em contextos de elevada intensidade operacional.

Estas variações demonstram que a política comum de regresso, embora juridicamente harmonizada, continua a enfrentar desafios significativos ao nível da sua implementação. A insuficiência de mecanismos eficazes de monitorização, a falta de uniformidade na aplicação das diretivas e a margem de autonomia nacional em domínios sensíveis – como a detenção administrativa e a cooperação com países terceiros – contribuem para a configuração de um quadro fragmentado e, por vezes, contraditório.

Neste contexto, a promoção de boas práticas, a partilha de experiências entre Estados-Membros e o reforço do papel da Frontex e da Comissão Europeia, enquanto entidades de coordenação, apoio técnico e monitorização, revelam-se essenciais para assegurar uma aplicação mais coerente, eficiente e conforme com os direitos fundamentais em todo o território da União.

A prática revela, contudo, realidades diferenciadas entre Estados-Membros. Enquanto alguns aplicam a detenção de forma criteriosa, como medida de último recurso e acompanhada de garantias processuais efetivas, outros recorrem à sua utilização de forma mais sistemática, incluindo em situações em que não se verifica um risco efetivo de fuga (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 15.º; ACNUR/UNHCR, 2012; Amnistia Internacional, 2024b). A Amnistia Internacional, no seu relatório de 2024 sobre a detenção administrativa de migrantes em Itália, documenta situações de detenção prolongada sem fundamentação adequada, insuficiências no acesso a apoio jurídico e a intérpretes, bem como condições materiais equiparadas a contextos de natureza prisional. O relatório sublinha ainda que os obstáculos ao acesso a vias de recurso eficazes comprometem o direito ao contraditório e à tutela jurisdicional efetiva, consagrados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Amnistia Internacional, 2024a).

Outro aspeto particularmente sensível prende-se com a cooperação com países terceiros. Muitos Estados-Membros enfrentam dificuldades operacionais na execução de decisões de regresso devido à inexistência de acordos de readmissão eficazes ou à relutância dos países de origem em reconhecer e readmitir os seus nacionais. Nestes casos, a execução do afastamento pode ser significativamente atrasada, criando situações de incerteza jurídica e, por vezes, conduzindo à prolongação da detenção para além do razoável. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, nomeadamente no caso *Saadi v. Reino Unido* (2008), reafirma que a detenção deve prosseguir um objetivo legítimo e ser limitada no tempo, sob pena de se tornar arbitrária e incompatível com o artigo 5.º da Convenção.

Paralelamente, a utilização da força em operações de afastamento levanta questões éticas e jurídicas relevantes. O Manual Comum de Regresso da Comissão Europeia estabelece que o recurso à força deve obedecer aos princípios da necessidade, de proporcionalidade e adequada documentação (Comissão Europeia, 2017). Não obstante, persistem relatos de práticas problemáticas, incluindo intervenções coercivas desproporcionadas, separações familiares e

operações realizadas em contextos particularmente sensíveis. Estas situações afetam a percepção pública da política de regresso e colocam em causa a sua legitimidade enquanto instrumento compatível com os direitos fundamentais.

Importa ainda destacar o papel das equipas mistas de regresso, coordenadas pela Frontex, que integram agentes operacionais e monitores de direitos fundamentais. Estas equipas visam assegurar o respeito pelas normas jurídicas da União e pelos compromissos internacionais durante todas as fases da operação. Ainda assim, investigações recentes, nomeadamente do Parlamento Europeu e do Gabinete Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (2022, pp. 121-123), identificaram fragilidades nos mecanismos de supervisão e na responsabilização por eventuais violações.

Em suma, o afastamento forçado, embora juridicamente enquadrado, permanece um instrumento sensível e sujeito a escrutínio contínuo. A sua aplicação exige elevados padrões de rigor, transparência, controlo judicial efetivo e mecanismos de responsabilização robustos. Apenas através do reforço destas garantias será possível compatibilizar a eficácia das políticas de regresso com os valores fundacionais da União Europeia, consagrados nos artigos 2.º e 6.º do TUE, assegurando que a gestão das migrações respeita plenamente a dignidade e os direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

2.4 O papel da Frontex nas operações de regresso

O reforço do papel da Frontex nas operações de regresso da União Europeia insere-se numa tendência mais ampla de agencificação da governação europeia, caracterizada pela crescente delegação de funções operacionais a uma agência da União em domínios tradicionalmente associados à soberania dos Estados-Membros. Esta evolução traduz uma transformação do modelo de governação da União Europeia, no qual a execução de políticas públicas passa a depender de estruturas técnico-administrativas especializadas, dotadas de autonomia funcional mas inseridas num sistema de delegação controlada. Contudo, esta configuração institucional levanta questões relevantes em matéria de responsabilidade, controlo democrático e *accountability*, na medida em que pode gerar assimetrias entre capacidade operacional e responsabilidade política (Thatcher & Coen, 2008; Curtin, 2007). Neste sentido, a Frontex deve ser compreendida como uma agência executiva mandatada, situada entre o nível normativo da União Europeia e a execução operacional dos Estados-Membros.

A Frontex desempenha um papel cada vez mais central na operacionalização das políticas de regresso da União Europeia, em conformidade com o Regulamento (UE) 2019/1896 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019d), que reforçou significativamente o seu mandato jurídico. Este alargamento de competências abrange domínios como o financiamento, a coordenação operacional, a assistência técnica e logística, bem como a mobilização de equipas especializadas, incluindo os Frontex Return Escort and Support Officers (FRESO), especialistas em regresso e monitores de direitos fundamentais no contexto das operações de regresso.

Neste enquadramento, a agência afirma-se como o principal braço técnico da União Europeia na coordenação, apoio e monitorização das operações de regresso executadas pelos Estados-Membros, atuando em complementaridade com o direito derivado e as orientações da Comissão Europeia.

No plano operacional, especialmente nas operações por via aérea, a Frontex intervém através de diferentes formatos: operações de regresso nacionais²² apoiadas, operações conjuntas²³ e operações de recolha²⁴ (*collection flights*), aplicáveis tanto ao regresso voluntário como ao afastamento coercivo. Adicionalmente, presta apoio a operações realizadas através de voos comerciais regulares, quer em contextos de regresso não escoltado (DEPU), quer escoltado (DEPA).

A agência dispõe de instrumentos digitais, como a *Frontex Application for Returns*²⁵ (FAR), que permite a gestão integrada de operações, abrangendo tanto voos charter como voos comerciais. Esta ferramenta contribui para a otimização de recursos e para a melhoria da coordenação entre os diversos intervenientes. Contudo, o principal valor acrescentado da Frontex reside na normalização e padronização do ciclo operacional do regresso, desde a fase de planeamento até à avaliação pós-operação.

Este processo inclui, entre outros elementos, a definição da composição das equipas (número de elementos e funções), a verificação das qualificações específicas (como médicos, intérpretes e observadores), a análise de risco, a confirmação da existência de uma decisão de

²² Operação de retorno nacional, apenas um único Estado-Membro organiza e participa.

²³ Operação de retorno conjunta, coordenação da Frontex, um Estado-Membro funciona como “base” e os restantes organizam-se e participam na operação.

²⁴ Operação de retorno de recolha, um Estado-Membro organiza o voo e recolhe pessoas de outros Estados-Membros ao longo do percurso.

²⁵ Plataforma digital desenvolvida pela Frontex para fazer a gestão e coordenação das operações entre os Estados-Membros, permitindo aos Estados-Membros também planear e participar como inclusive propor operações conjuntas.

regresso válida, a avaliação da elegibilidade médica para viajar, a organização da documentação necessária e a elaboração de relatórios pós-operação. Esta padronização contribui não apenas para ganhos de eficiência, mas também para o reforço da rastreabilidade, da transparência e da responsabilização.

Os padrões de segurança e execução são igualmente reforçados no âmbito das operações coordenadas pela Frontex. Para além dos enquadramentos nacionais, os participantes ficam sujeitos ao código de conduta da agência, que estabelece normas claras quanto à atuação das escoltas, incluindo a composição das equipas, o posicionamento a bordo e a proibição do uso de armas em determinadas fases da operação. Paralelamente, a Frontex tem vindo a desenvolver programas de formação, certificação e qualificação dos intervenientes, contribuindo para a profissionalização das operações e para a harmonização de práticas entre Estados-Membros.

As operações de regresso apoiadas pela Frontex baseiam-se igualmente nas orientações do *Return Handbook* (Comissão Europeia, 2017) e na Estratégia da União Europeia para o Regresso Voluntário e a Reintegração (Comissão Europeia, 2021), assegurando coerência entre os instrumentos operacionais e o enquadramento político-normativo da União.

Importa, contudo, sublinhar que a Frontex não substitui as decisões soberanas dos Estados-Membros em matéria de regresso, atuando antes como um facilitador operacional que promove a aplicação de padrões comuns. Ainda assim, subsistem desafios relevantes, nomeadamente no domínio da monitorização independente das operações de regresso forçado.

Apesar de a Diretiva 2008/115/CE prever a existência de mecanismos eficazes de monitorização, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) tem identificado, nos seus relatórios anuais, lacunas persistentes nos sistemas nacionais, em particular nas fases de pré-partida, durante o voo e no momento de entrega às autoridades do país de destino.

Neste contexto, a criação de uma bolsa de monitores de regresso forçado gerida pela Frontex, bem como a presença de observadores de direitos fundamentais em operações mais sensíveis, constituem respostas relevantes, ainda que parciais, para mitigar estas limitações. Estas iniciativas contribuem para o reforço da transparência, da responsabilização e da confiança no sistema, embora não eliminem totalmente as assimetrias existentes entre Estados-Membros.

Uma das principais mais-valias da Frontex reside na capacidade de mobilizar equipas europeias de apoio ao regresso, compostas por guardas de fronteira e especialistas nacionais.

Estas equipas permitem desenvolver planos operacionais ajustados às necessidades específicas dos Estados-Membros, reforçando simultaneamente a dimensão técnica e a coerência das operações.

A agência desempenha igualmente um papel relevante na promoção do respeito pelos direitos fundamentais, assegurando, nos termos do artigo 50.º do Regulamento (UE) 2019/1896 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019d), a presença de observadores independentes durante as operações de regresso. Este mecanismo contribui para o reforço da transparência e da conformidade com o quadro jurídico da União.

Paralelamente, a Frontex gere sistemas de informação e bases de dados no domínio do regresso, que permitem o acompanhamento operacional e a consolidação de dados estatísticos. A divulgação regular desta informação, através de relatórios semestrais e anuais, constitui um instrumento relevante para a monitorização, avaliação e escrutínio das políticas de regresso.

Por último, a criação do Centro Europeu de Regresso no seio da Frontex consolidou a sua função como plataforma de coordenação entre autoridades nacionais e parceiros internacionais, promovendo a partilha de boas práticas e a harmonização de protocolos operacionais no espaço europeu.

Contudo, o envolvimento da Frontex tem sido objeto de escrutínio institucional constante. No âmbito do Grupo de Trabalho do Parlamento Europeu para o escrutínio da agência (Parlamento Europeu, 2021), foram analisadas conclusões de investigações conduzidas pelo Gabinete Europeu de Luta Antifraude (OLAF), que identificaram fragilidades ao nível da direção e da supervisão interna. Em particular, foram assinaladas insuficiências no registo, reporte e seguimento de incidentes graves, bem como limitações na transparência e na rastreabilidade da informação operacional. Estas preocupações surgem num contexto marcado por alegações de devoluções sumárias (*“pushbacks”*)²⁶ em áreas operacionais, designadamente no mar Egeu.

Importa, contudo, sublinhar que estes elementos não permitem, por si só, concluir pela participação direta da agência em práticas ilegais em casos concretos. Ainda assim, evidenciam riscos relevantes em matéria de conformidade jurídica e reforçam a necessidade de

²⁶ *Pushbacks* são devoluções sumárias de pessoas na fronteira (por terra ou mar), feitas sem avaliação individual, sem acesso a procedimentos de asilo e garantias processuais, sendo uma violação do *non-refoulement* e da proibição de expulsões coletivas.

mecanismos efetivos de responsabilização, bem como de salvaguarda dos direitos fundamentais, que constituem um compromisso central da atuação da Frontex.

A renúncia do anterior diretor executivo em 2022, seguida de um processo de reestruturação interna, constituiu uma resposta institucional a estas críticas. Entre as medidas adotadas destaca-se o reforço do papel do Oficial de Direitos Fundamentais, com competências acrescidas na monitorização de operações sensíveis. Paralelamente, a Frontex passou a integrar, de forma mais sistemática, conselheiros de regresso voluntário nas suas missões, responsáveis por prestar informação clara, objetiva e juridicamente fundamentada aos migrantes sobre as opções de regresso assistido.

Estes profissionais desempenham um papel relevante na promoção de decisões informadas, em conformidade com os princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Não obstante os avanços registados, persistem desafios significativos ao nível da responsabilização da agência e da harmonização de práticas entre Estados-Membros, particularmente em contextos de elevada pressão migratória. A atuação da Frontex, embora tecnicamente estruturante, não substitui a responsabilidade primária dos Estados-Membros pela legalidade e legitimidade das operações de regresso que executam.

Em suma, a Frontex constitui um instrumento central na operacionalização da política de regresso da União Europeia, assumindo um papel estruturante na coordenação, apoio técnico e monitorização das operações conduzidas pelos Estados-Membros. Todavia, o exercício das suas competências deve ser permanentemente acompanhado por mecanismos robustos de transparência, prestação de contas e supervisão externa, de forma a assegurar que os objetivos operacionais não se sobrepõem aos compromissos jurídicos e éticos da União em matéria de direitos fundamentais.

Neste sentido, a agência ilustra de forma particularmente clara a tensão estrutural que atravessa a política europeia de regresso: por um lado, a exigência de eficácia, normalização e controlo operacional; por outro, a necessidade de garantir a plena observância das garantias jurídicas, da dignidade humana e do escrutínio independente. Apesar dos avanços institucionais verificados, subsistem desafios relevantes no que respeita à homogeneização de práticas entre Estados-Membros, à consistência dos mecanismos de monitorização e à efetividade dos sistemas de responsabilização.

Em termos analíticos, a política europeia de regresso pode ser caracterizada por uma tensão estrutural permanente entre três dimensões fundamentais: a eficácia operacional dos

mecanismos de execução, a preservação da soberania administrativa dos Estados-Membros e a proteção dos direitos fundamentais consagrados no direito da União. Esta tensão não é contingente, mas estrutural, resultando da própria arquitetura multinível do sistema europeu de governação migratória. A literatura sobre integração europeia e governação das migrações tem sublinhado que esta articulação entre controlo, direitos e fragmentação institucional constitui um elemento definidor das políticas migratórias da União, frequentemente associadas a dinâmicas simultâneas de harmonização normativa e divergência prática (Geddes, 2018; Lavenex, 2011). O regresso voluntário e o afastamento coercivo devem, assim, ser entendidos não apenas como instrumentos jurídicos distintos, mas como expressões de racionalidades políticas concorrentes no interior de um mesmo sistema normativo.

Capítulo 3 – Perspetiva Crítica: Ética, Direitos Humanos e Limitações

A análise crítica do regime europeu de regresso exige uma reflexão sobre os princípios éticos e os direitos fundamentais que o sustentam, bem como sobre as limitações e os constrangimentos decorrentes da sua aplicação prática. Embora este regime assente num núcleo essencial de garantias jurídicas, a sua operacionalização enfrenta desafios significativos que colocam em tensão a eficácia das políticas de regresso e a proteção efetiva dos direitos individuais e coletivos.

Neste contexto, são destacados alguns dos aspetos mais relevantes associados às operações de regresso, reconhecendo-se, contudo, que não se trata de uma enumeração exaustiva, mas antes de uma seleção orientada pelas dimensões mais críticas do seu funcionamento e pelas limitações identificadas na prática.

3.1 Direitos fundamentais em causa

A implementação da política de regresso da União Europeia, em particular no que respeita ao afastamento forçado, implica riscos significativos para a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas migrantes. No plano do direito primário, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia constitui o principal referencial ético e jurídico da atuação da União, consagrando um conjunto de direitos que condicionam materialmente a legalidade de qualquer decisão de regresso. Entre os mais relevantes destacam-se a dignidade humana (artigo 1.º), a proibição de tratamentos desumanos ou degradantes (artigo 4.º), a liberdade e segurança (artigo 6.º), o respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), a proteção de dados pessoais (artigo 8.º), o direito de asilo (artigo 18.º), o princípio de *non-refoulement* e a proibição de expulsões coletivas (artigo 19.º), bem como o direito a uma tutela jurisdicional efetiva (artigo 47.º) (CDFUE, 2012).

Estas garantias articulam-se com o quadro convencional europeu e internacional, designadamente com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em particular o artigo 3.º (proibição de tortura e tratamentos desumanos ou degradantes) e o artigo 13.º (direito a um recurso efetivo), bem como com a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, que consagram o princípio do *non-refoulement* enquanto núcleo estruturante do estatuto de proteção internacional.

No plano do direito derivado, a Diretiva de Retorno (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a) densifica estas garantias no contexto específico do regresso. Destacam-se, em particular, o artigo 5.º (princípios gerais, incluindo o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde), os artigos 7.º e 9.º (preferência pelo regresso voluntário e prazos adequados), os artigos 12.º e 13.º (decisão fundamentada e direito a recurso efetivo), bem como os artigos 15.º e 17.º (detenção como medida de último recurso, limitada no tempo e sujeita a controlo judicial).

Complementarmente, o Código das Fronteiras Schengen (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016, artigo 14.º) enquadra a recusa de entrada e articula-se com a emissão de decisões de regresso, enquanto os sistemas de informação e interoperabilidade da União (SIS, VIS, EES, ETIAS e EURODAC) sustentam a identificação e gestão dos fluxos migratórios. Estes instrumentos devem, contudo, respeitar os princípios da minimização dos dados, exatidão e controlo de acesso, em conformidade com os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, o teste de proporcionalidade – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito –, bem como a individualização das medidas, constituem critérios essenciais de validade de qualquer decisão de afastamento.

Este enquadramento jurídico permite, assim, evidenciar que a política de regresso não pode ser analisada apenas numa lógica técnico-administrativa. Pelo contrário, envolve sempre uma dimensão humana e ética incontornável. Neste sentido, e como ponto de transição, importa reconhecer que por detrás destes instrumentos existem trajetórias individuais que permanecem frequentemente invisibilizadas no discurso institucional. Como refere Sontag (2003), a representação do sofrimento humano nunca é neutra, envolvendo sempre uma mediação entre visibilidade, distância e empatia. Esta tensão entre representação e realidade atravessa igualmente a forma como a migração irregular e as operações de regresso são percecionadas no espaço público e institucional, frequentemente reduzidas a categorias administrativas que tendem a invisibilizar a experiência individual concreta dos migrantes.

Figura 5 - Foto de Ricard, J. (2020) tirada na Grécia



27

Após a análise da imagem, é possível prosseguir a reflexão e verificar em que medida os elementos anteriormente discutidos convergem para a aplicação do teste de proporcionalidade em sentido estrito. Este teste assenta em três dimensões fundamentais:

- Adequação: a medida adotada é apta a prosseguir um fim legítimo?
- Necessidade: existem alternativas menos gravosas, com eficácia equivalente?
- Proporcionalidade em sentido estrito: o benefício administrativo obtido justifica a restrição dos direitos fundamentais em causa?

No contexto das decisões de regresso, este teste assume uma natureza estritamente individualizada, exigindo que tanto a decisão como a sua execução sejam suportadas por uma avaliação casuística. Tal avaliação deve atender, designadamente, ao perfil da pessoa, ao seu estado de saúde, aos laços familiares, aos riscos existentes no país de destino e ao seu histórico de cooperação com as autoridades. A ausência desta ponderação individualizada pode conduzir à ilegalidade da decisão, por violação dos princípios estruturantes do direito da União.

²⁷ Foto de Ricard, J. (2020), tirada na Grécia

Todavia, esta análise não se esgota na dimensão jurídico-formal. Ela implica igualmente uma dimensão humana incontornável, na medida em que a aplicação do princípio da proporcionalidade exige a consideração efetiva da situação concreta da pessoa afetada, enquanto sujeito de direitos e não apenas como objeto de uma medida administrativa.

3.2 Desafios éticos e legais

A execução da política europeia de regresso, no contexto do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, encontra-se marcada por uma tensão estrutural entre a eficácia administrativa e a proteção efetiva dos direitos fundamentais. O encurtamento e a integração sequencial das fases procedimentais – triagem, procedimento de asilo na fronteira e regresso na fronteira – pressupõem uma maior concentração decisória num curto espaço temporal, o que aumenta a pressão sobre os profissionais envolvidos e potencia riscos de erro na apreciação dos casos, com impacto direto na esfera jurídica dos migrantes.

A conciliação entre o imperativo de controlo migratório e o respeito pelos direitos humanos revela-se, assim, particularmente exigente, exigindo elevado rigor jurídico, capacidade institucional e garantias processuais efetivas. A introdução de uma triagem obrigatória e intensiva em termos de recolha de dados, articulada com o procedimento de asilo na fronteira e com o subsequente procedimento de regresso, conduz à concentração, em períodos potencialmente inferiores a 24 semanas, de decisões que anteriormente se desenvolviam ao longo de prazos significativamente mais extensos, como evidenciado em determinados contextos nacionais, designadamente na Grécia (Greek Ombudsman, 2025, p. 23).

Neste quadro, emergem riscos relevantes ao nível do exercício efetivo do direito de audiência, do acesso atempado a assistência jurídica e intérprete, bem como da garantia de um recurso efetivo com efeito útil. Na prática, decisões de indeferimento insuficientemente instruídas – designadamente na ausência de apoio linguístico adequado, de avaliação consistente de vulnerabilidades ou de recolha completa de elementos relevantes – podem conduzir a rejeições na fronteira e à aplicação de medidas de detenção em contexto fronteiriço.

Estas situações suscitam preocupações particularmente relevantes quanto ao impacto sobre a dignidade da pessoa, a unidade familiar e a saúde física e mental dos migrantes, evidenciando a necessidade de assegurar que a aceleração procedimental não se traduz numa erosão das garantias fundamentais.

O quadro jurídico da União Europeia exige que, apesar da aceleração e concentração procedimental, se mantenham garantias essenciais como a avaliação individualizada, o respeito pelo princípio do contraditório e a existência de recursos com efeito suspensivo, sempre que exista risco de violação do princípio do *non-refoulement*. A ausência destas garantias pode conduzir a situações de incompatibilidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE, 2012, artigos 1.º, 4.º, 18.º, 19.º e 47.º), bem como com a jurisprudência europeia relativa à exigência de proteção jurisdicional efetiva.

Do ponto de vista ético, a decisão de afastamento envolve igualmente uma dimensão de ponderação normativa, na medida em que implica uma avaliação sobre o impacto concreto da medida na vida da pessoa afetada. Esta ponderação deve considerar, designadamente, a situação individual do migrante, o seu grau de integração, o contexto familiar e as condições de segurança e estabilidade no país de origem.

Neste sentido, importa sublinhar que muitos dos indivíduos sujeitos a estas decisões não representam riscos para a segurança pública, sendo que o seu afastamento pode produzir efeitos significativos e potencialmente irreversíveis na sua vida familiar, na sua saúde e na sua integridade pessoal (Greek Council for Refugees, 2024).

A compressão temporal destes prazos produz três efeitos ético-jurídicos recorrentes. Em primeiro lugar, tende a favorecer práticas de formalização acelerada, na medida em que a redução dos tempos procedimentais e a uniformização das etapas decisórias podem induzir decisões em série, reduzindo o incentivo à recolha e ponderação de prova adicional relevante, como historial clínico, elementos de risco individual ou indícios de tráfico de seres humanos. Em segundo lugar, esta dinâmica pode fragilizar o direito a um recurso efetivo. Sempre que o recurso não disponha de efeito suspensivo automático em situações de risco relevante, a tutela jurisdicional pode tornar-se materialmente ineficaz. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, designadamente no caso *Gnandi* (TJUE, 2018), sublinha precisamente a necessidade de garantir a suspensão efetiva da execução da decisão em determinadas circunstâncias, de modo a assegurar a proteção jurisdicional efetiva exigida pelo direito da União.

Em terceiro lugar, pode ocorrer uma normalização de práticas de privação de liberdade em contexto de fronteira, com regimes de detenção que exigem base legal clara, avaliação rigorosa de necessidade e proporcionalidade, bem como um controlo judicial célere e efetivo. A

jurisprudência europeia tem reiterado que a detenção não pode ser automática, devendo ser utilizada apenas como último recurso, com fundamentação objetiva e com preferência por medidas alternativas, sob pena de violação da Diretiva de Retorno (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 15.º).

Em termos de mitigação, estas situações exigem a existência de fundamentação individualizada da detenção, registos cronológicos auditáveis de todas as notificações, acesso efetivo a serviços de interpretação, triagem clínica e de vulnerabilidades realizada por pessoal qualificado, garantia de assistência jurídica desde as fases iniciais do procedimento e a conceção de vias de recurso com efeito suspensivo sempre que estejam em causa riscos enquadráveis no artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (Conselho da Europa, 1950).

A privação de liberdade constitui, por si só, o elemento mais sensível e juridicamente exigente deste regime, devido ao seu impacto direto e potencialmente irreversível sobre a pessoa. A Diretiva de Retorno admite a detenção apenas como medida de último recurso, por período estritamente necessário e sujeita a controlo judicial, impondo ainda a garantia de condições materiais dignas, a separação adequada de regimes e proteção reforçada de crianças, famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade.

A literatura institucional e os relatórios de observação evidenciam, contudo, que a implementação destes padrões enfrenta dificuldades significativas no terreno. Neste domínio, o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) tem reiteradamente sublinhado que a detenção de migrantes deve permanecer excecional, limitada temporalmente e acompanhada de mecanismos efetivos de supervisão independente, informação acessível e acesso real a assistência jurídica e médica (CPT, 2019).

Em sentido convergente, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2024) tem destacado a persistência de assimetrias relevantes entre Estados-Membros quanto às condições materiais de detenção e às garantias processuais efetivamente asseguradas. Entre as fragilidades mais recorrentes identificam-se a insuficiência de fundamentação individualizada, a inadequação de algumas infraestruturas, limitações no acesso a informação em língua compreensível e a diluição do controlo judicial através de sucessivas prorrogações. Estes constrangimentos tendem a agravar-se em contextos de elevada pressão migratória, sublinhando a necessidade de mecanismos robustos de planeamento, supervisão e contingência operacional.

O Tribunal de Justiça da União Europeia tem censurado a utilização da detenção com base em critérios não objetivos, a prorrogação sem fundamentação adequada e a criminalização de situações abrangidas pelo âmbito da Diretiva de Retorno (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a). Em paralelo, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem reiterado a necessidade de garantias reforçadas em contextos envolvendo menores e famílias, como evidenciado no caso *J.A. e Outros c. Itália* (TEDH, 2023).

Neste quadro, a mitigação destes riscos exige o reforço sistemático de alternativas à detenção, designadamente a obrigação periódica de apresentação, o alojamento comunitário supervisionado e os programas de acompanhamento individual. Estas medidas devem ser acompanhadas de avaliações de risco devidamente documentadas e auditáveis, bem como de indicadores de desempenho que não se limitem às taxas de regresso, incluindo igualmente taxas de comparência, cumprimento das obrigações processuais e integridade do procedimento administrativo.

A execução material do regresso por via aérea coloca, por sua vez, desafios que transcendem a dimensão logística, envolvendo exigências jurídicas e éticas particularmente rigorosas. Entre estas incluem-se a garantia de salvaguardas médicas, a observância do princípio da proporcionalidade no uso da força e a proibição de práticas suscetíveis de configurar tratamentos degradantes. Os meios de contenção – tais como cintos de segurança reforçados, dispositivos de imobilização corporal ou outros instrumentos equivalentes – devem ser sempre objeto de avaliação individualizada do risco, sujeita a monitorização independente em todas as fases da operação.

As orientações comuns aplicáveis a voos conjuntos e o Manual de Regresso exigem a verificação prévia da aptidão para viajar²⁸ (Comissão Europeia, 2017, Anexo, p. 114), a existência de planos de contingência, a documentação completa de incidentes e a presença de monitores independentes desde o início até ao termo da operação. Apesar dos progressos registados na organização operacional sob coordenação da Frontex, persistem desafios relevantes, sobretudo quando a monitorização se limita à fase pré-partida, não abrangendo adequadamente o voo e a fase de entrega.

A ausência de uma supervisão contínua e estruturalmente independente pode gerar “zonas cinzentas” de responsabilidade. A sua mitigação exige investimento estável e não

²⁸ *Fit-to-Travel* ou *fit-to-fly declaration* é um formulário padrão comum para registo/avaliação médica que deve acompanhar sempre todos os migrantes no processo de afastamento aéreo.

intermitente em mecanismos de monitorização, publicação de relatórios por operação (ainda que em formato confidencial), limitação rigorosa de práticas de alto risco, como a sedação não estritamente médica, e garantia de cadeias de custódia de bens e documentos com acesso compreensível e bilingue por parte do interessado.

Outro eixo crítico prende-se com a proteção de dados pessoais e com os sistemas de interoperabilidade. A reforma do EURODAC alargou o seu âmbito de aplicação e reduziu a idade mínima para recolha de determinados dados biométricos, incluindo impressões digitais, passando de 14 para 6 anos. Em articulação com outros sistemas de informação da União – nomeadamente o SIS, VIS, o EES e o ETIAS –, esta arquitetura permite uma gestão mais integrada do ciclo do regresso.

Todavia, do ponto de vista ético e jurídico, quanto maior é o nível de cruzamento e integração de dados, maior é também a superfície de risco associada, designadamente no que respeita a erros de identificação, estigmatização através de perfis de risco e potenciais utilizações secundárias desproporcionadas. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE, 2012, artigo 8.º), bem como o próprio regime jurídico do EURODAC, impõem princípios estruturantes como a limitação da finalidade, a minimização dos dados e a conservação por períodos estritamente necessários.

A efetividade destes princípios em contextos acelerados de fronteira exige, contudo, a existência de salvaguardas operacionais robustas, incluindo auditorias técnicas regulares, registos de acesso imutáveis e mecanismos de retificação simples, acessíveis e linguisticamente adequados aos titulares dos dados.

Por último, a fronteira entre controlo migratório e proteção de direitos fundamentais tem sido progressivamente delimitada pela jurisprudência europeia, que constitui um elemento essencial de interpretação e contenção do poder administrativo:

- No caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia* (TEDH, 2011, n.º 30696/09), o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem concluiu pela violação do artigo 3.º da CEDH, tanto devido às condições de detenção na Grécia como pela transferência efetuada pela Bélgica sem garantias adequadas.
- No caso *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália* (TEDH, 2012, n.º 27765/09), o Tribunal afirmou a responsabilidade extraterritorial do Estado italiano pela interceção e devolução de migrantes para a Líbia, verificando violações dos artigos 3.º e 13.º da Convenção e do artigo 4.º do Protocolo n.º 4.

- No caso *Tarakhel v. Suíça* (TEDH, 2014, n.º 29217/12), foi considerado que a transferência de uma família afegã para Itália, sem garantias individualizadas quanto às condições de acolhimento, violava o artigo 3.º da CEDH.
- No plano da União Europeia, o acórdão *Sadikou Gnandi v. Bélgica* (TJUE, C-181/16, 2018) clarificou que, embora seja admissível a emissão de uma decisão de regresso após a recusa de proteção internacional, deve ser assegurado efeito suspensivo efetivo ao recurso, em articulação com os artigos 18.º, 19.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

As decisões nesta matéria configuram um verdadeiro corpo ético-jurídico que estrutura a política europeia de regresso, evidenciando que a eficácia operacional dos mecanismos de regresso voluntário e de afastamento não pode ser dissociada dos pilares fundamentais de proteção dos direitos individuais. Neste contexto, assume particular relevância o fenómeno da chamada “voluntariedade forçada”, que ocorre quando a adesão a programas de regresso voluntário e assistido (AVRR) resulta de pressões diretas ou indiretas – como a ameaça de detenção, a perda de prestações sociais ou a incerteza prolongada da situação jurídica. Nestes casos, o consentimento deixa de ser plenamente livre e informado, comprometendo a legitimidade material do procedimento e podendo gerar desconformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com a estratégia europeia para o regresso voluntário e a reintegração (Comissão Europeia, 2021; PICUM, 2022a, 2022b).

A literatura crítica tem qualificado este fenómeno como uma forma de “coerção estrutural indireta”, na medida em que decisões formalmente voluntárias podem ocorrer em contextos marcados pela ameaça de detenção, pela exclusão social ou pela ausência de perspetivas jurídicas estáveis. Segundo a PICUM (2022b), a legitimidade ética do regresso voluntário depende não apenas da inexistência de coerção física, mas igualmente da existência de condições materiais e processuais que permitam uma escolha efetivamente autónoma e esclarecida.

Do ponto de vista operacional, a prevenção destes riscos exige a integração de salvaguardas claras nos instrumentos administrativos e nos manuais de execução, incluindo a padronização da informação prestada em língua compreensível, o registo formal do aconselhamento prestado, a clarificação das modalidades de apoio e a previsão de mecanismos acessíveis de queixa e denúncia. Em paralelo, é essencial assegurar formação obrigatória e contínua às equipas envolvidas, bem como a implementação de avaliações de conformidade

independentes, promovendo uma cultura institucional que valorize tanto a correção processual como os resultados quantitativos em termos de regresso.

No plano jurídico-constitucional da União Europeia, o artigo 6.º do TUE vincula as instituições e os Estados-Membros ao respeito pelos direitos fundamentais, conforme garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, bem como pelas tradições constitucionais comuns. Neste enquadramento, operações de regresso que impliquem separações familiares injustificadas, detenções sem base legal suficiente ou remoções para países onde exista risco sério de violação de direitos fundamentais levantam sérias dúvidas de conformidade jurídica, podendo conduzir à invalidade dos atos e à responsabilidade do Estado.

A jurisprudência europeia tem reiterado de forma consistente a centralidade da avaliação individualizada, da fundamentação reforçada e do acesso efetivo a mecanismos de recurso. Em particular, no acórdão *Abdida* (TJUE, C-562/13, 2014c), o Tribunal de Justiça da União Europeia sublinhou que, perante riscos graves de violação de direitos fundamentais, o efeito suspensivo do recurso não constitui uma mera formalidade processual, mas sim uma condição essencial para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva, nos termos exigidos pelo direito da União.

A prática europeia revela ainda assimetrias significativas na aplicação da Diretiva de Retorno (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a), designadamente no que respeita aos prazos máximos de detenção, às condições materiais de acolhimento e aos calendários processuais de recurso, os quais variam substancialmente entre Estados-Membros, gerando desigualdade de tratamento e insegurança jurídica (Comissão Europeia, 2020a). Este desfasamento torna-se particularmente relevante quando a monitorização não abrange todas as fases do processo de afastamento – terra, voo e entrega –, comprometendo a rastreabilidade integral das operações. Apesar dos progressos alcançados, nomeadamente através da presença de monitores independentes, observadores de direitos fundamentais e da produção de relatórios operacionais, persistem situações em que não existe cobertura independente contínua ou em que a documentação é incompleta ou insuficientemente transparente (OLAF, 2022, pp. 121-123; Parlamento Europeu, 2021). Relatórios recentes da Amnistia Internacional (2024) e investigações conduzidas pelo OLAF (2022) evidenciaram igualmente dificuldades estruturais relacionadas com transparência operacional, documentação de incidentes e mecanismos de responsabilização em determinadas operações de controlo migratório e

afastamento, reforçando a necessidade de auditorias externas regulares e institucionalmente independentes.

Neste contexto, a fiscalização externa – assegurada por provedores de justiça, inspeções independentes e organizações da sociedade civil devidamente mandatadas – assume um papel central na garantia de uma prestação de contas efetiva. Contudo, para que esta função seja material e não meramente programática, é indispensável assegurar autonomia institucional, cobertura contínua e capacidade real de intervenção, permitindo a correção de práticas e a responsabilização concreta dos atores envolvidos.

No plano internacional, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH, 1950/2010, artigos 3.º e 5.º) constitui um referencial normativo essencial na proteção contra detenções arbitrárias e tratamentos desumanos ou degradantes. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem sido particularmente clara nesta matéria. No caso *Hirsi Jamaa e Outros c. Itália* (n.º 27765/09, TEDH, 2012), o Tribunal condenou práticas de devolução sumária (“*pushbacks*”), por violação do princípio do *non-refoulement* e pela ausência de avaliação individualizada e de acesso a um recurso efetivo. Paralelamente, relatórios de investigação independentes e trabalhos jornalísticos têm documentado, em determinados centros, condições materiais deficitárias, falhas no acesso à informação jurídica e insuficiências ao nível do apoio médico e psicológico, com impacto direto na dignidade humana, na integridade física e no direito à informação (Amnistia Internacional, 2024b, pp. 60-64). Estes elementos não devem ser interpretados de forma absolutizante, mas antes como indicadores críticos que exigem auditorias independentes regulares e mecanismos de correção verificáveis.

Em síntese, a tensão entre eficácia e proteção de direitos fundamentais não deve ser entendida como uma oposição estrutural. Pelo contrário, a legitimidade da política europeia de regresso depende precisamente da sua capacidade de articular ambos os planos. Assim, a sustentabilidade do sistema exige uma monitorização independente robusta, a publicação periódica de relatórios centrados em indicadores de direitos fundamentais (e não apenas em métricas de desempenho operacional), financiamento estável para os mecanismos de fiscalização e uma maior harmonização das práticas nos pontos críticos do sistema. Neste enquadramento, a detenção deve permanecer uma medida de último recurso, sujeita a critérios objetivos e controlo judicial efetivo, garantindo sempre informação adequada, assistência

jurídica efetiva, proteção da unidade familiar e prevenção de fenómenos de “voluntariedade forçada”.

3.3 Papel das ONGs e organismos internacionais

A literatura evidencia que, ao longo das últimas décadas, as organizações não-governamentais (ONGs) e os organismos internacionais desempenham um papel estruturante na monitorização, execução e humanização das políticas de regresso da União Europeia. Com efeito, o regresso apenas alcança um patamar substancial de legitimidade quando integra, de forma efetiva, atores internacionais e da sociedade civil no seu desenho e implementação. Em contextos em que a racionalidade administrativa pode entrar em tensão com a proteção dos direitos fundamentais, estas entidades assumem uma função de contrapeso institucional, colmatando falhas estatais, reforçando a observância dos princípios da dignidade, legalidade e proporcionalidade, e contribuindo para a uniformização de práticas e o reforço da confiança através de mecanismos de prestação de contas.

Neste quadro, destaca-se de forma particular o papel da OIM, enquanto parceiro central da União Europeia na arquitetura e implementação dos programas de regresso voluntário e assistido (AVRR). A sua intervenção operacional baseia-se em instrumentos como o *Reintegration Handbook* (OIM, 2019a) e nas orientações metodológicas sobre regresso (“*return counselling*”) (OIM, 2022), assegurando um acompanhamento individualizado que inclui a identificação de vulnerabilidades (nomeadamente saúde, necessidades de proteção internacional e situação familiar), bem como a disponibilização de intérpretes qualificados e apoio técnico especializado.

A intervenção da OIM estrutura-se tipicamente em três fases complementares – pré-partida, viagem e pós-regresso – incluindo, nesta última, medidas de apoio à reintegração socioeconómica no país de origem, como formação profissional, apoio à inserção laboral e financiamento de microiniciativas empresariais. Esta abordagem integrada, articulada com a Comissão Europeia (2021), tem demonstrado impactos positivos na sustentabilidade do regresso, particularmente no reforço da qualidade do consentimento e na redução do risco de remigração irregular.

Assim, o contributo destas organizações não se limita à execução técnica dos programas, assumindo igualmente uma função normativa e de mediação, ao reforçar padrões mínimos de proteção e ao garantir que o regresso voluntário se mantém ancorado em escolhas

informadas, livres e verificáveis, em consonância com os princípios fundamentais da ordem jurídica europeia.

Por outro lado, instituições como a Amnistia Internacional, o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE) e a Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes em Situação Irregular (PICUM) desempenham funções essenciais de monitorização das condições nos centros de detenção e acolhimento, assistência jurídica e apoio psicossocial aos migrantes, bem como de denúncia de abusos e práticas ilegais no âmbito das operações de afastamento. Estes eixos de atuação são particularmente relevantes na produção de relatórios independentes que influenciam diretamente a formulação e a revisão de políticas públicas (PICUM, 2021; Amnistia Internacional, 2024a).

Para além desta dimensão de monitorização, estas organizações assumem igualmente um papel decisivo nos momentos de decisão e de recurso, funcionando como um verdadeiro contrapeso institucional. Redes como a ECRE, o projeto AIDA, o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) e a Caritas contribuem para colmatar lacunas estruturais dos sistemas nacionais, assegurando acesso a informação acessível, assistência jurídica em tempo útil e acompanhamento contínuo na identificação de vulnerabilidades, sempre com base em documentação sistemática. Esta atuação permite igualmente a identificação e visibilização de falhas sistémicas – como detenções arbitrárias, devoluções sumárias (*“pushbacks”*) ou separações familiares – que sustentam tanto processos de correção administrativa como estratégias de litigância estrutural (ECRE/AIDA, 2024).

A sua intervenção revela-se particularmente relevante em Estados-Membros com fragilidades institucionais ou com mecanismos internos de controlo insuficientemente desenvolvidos, como é o caso de determinados contextos nacionais na Grécia e em Itália. Para além da intervenção operacional e jurídica, estas organizações desempenham também um papel central em processos de *advocacy*, influenciando a produção normativa e as decisões das instituições europeias, nomeadamente o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia. Através de pareceres especializados, petições e participação em audições públicas, contribuem para o reforço das garantias jurídicas e para a maior visibilidade das consequências sociais e humanas das políticas migratórias.

Ao nível da cooperação internacional, a OIM, o ACNUR e o Conselho da Europa têm desenvolvido diretrizes, standards e protocolos destinados a assegurar que os processos de regresso se conformam com os padrões internacionais de direitos humanos. A Convenção de

Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (Nações Unidas, 2018) constituem, neste contexto, referências normativas estruturantes na atuação destes organismos.

O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (Nações Unidas, 2018) reforça igualmente a importância da cooperação internacional, da reintegração sustentável e da proteção da dignidade humana ao longo de todas as fases do ciclo migratório, incluindo o regresso e a readmissão.

Não obstante, o envolvimento das organizações internacionais e das ONGs nem sempre é plenamente acolhido por todos os Estados-Membros, sendo em alguns casos objeto de restrições legais, redução de financiamento ou mesmo campanhas de descredibilização institucional. Esta realidade tem colocado a questão do reforço do estatuto jurídico destas entidades e da proteção dos seus colaboradores no centro do debate sobre o espaço cívico na União Europeia (FRA, 2025).

Em fases particularmente sensíveis do procedimento, como a detenção e o pré-embarque, a existência de mecanismos de monitorização independente assume uma importância decisiva, em consonância com o artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva de Retorno (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a). A presença de ONGs devidamente credenciadas permite não apenas a elaboração de relatórios por operação, mas também a melhoria global da qualidade do controlo, assegurando a verificação contínua da necessidade e proporcionalidade da detenção, da adequação da informação prestada em língua compreensível e das condições materiais de acolhimento, bem como a existência de canais de queixa acessíveis e auditáveis (FRA, 2025).

Desta forma, a consolidação desta malha de supervisão contribui para a redução dos riscos de violação de direitos fundamentais, reforçando simultaneamente a segurança jurídica e institucional do sistema, bem como mitigando o risco reputacional e contencioso dos próprios Estados-Membros.

Na execução aérea e na fase de entrega (*“handover”*) de migrantes, o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), em articulação com as orientações comuns de segurança estabelecidas pelo Conselho da União Europeia (2004), fornece um enquadramento normativo relevante para a presença de monitores independentes a bordo das operações de regresso, bem como para a definição dos padrões de reporte e documentação das ocorrências. Estes monitores, frequentemente

provenientes de entidades externas credenciadas, mas também integrados em alguns casos na própria Frontex, produzem um duplo efeito funcional: por um lado, reforçam a proteção dos indivíduos sujeitos a regresso; por outro, oferecem uma salvaguarda institucional às autoridades, ao gerar registos contemporâneos e verificáveis de conformidade com os padrões legais e operacionais aplicáveis.

Estas orientações assentam nos princípios da necessidade, proporcionalidade e minimização do uso da força, impondo igualmente a documentação integral das operações e a existência de mecanismos independentes de observação e reporte (Conselho da União Europeia, 2004). No plano da reintegração pós-regresso, mantém-se central o papel da OIM, designadamente na coordenação local dos programas, no apoio ao microfinanciamento, na mentoria individualizada e na implementação de medidas de reintegração socioeconómica. Em paralelo, assumem igualmente relevância as parcerias com a Cruz Vermelha e Crescente Vermelho (IFRC) e com redes de base comunitária e confessionais, como o JRS e a Cáritas, particularmente no que respeita ao apoio psicossocial, à reconstrução de redes familiares e à ancoragem comunitária nos países de origem.

Do ponto de vista político e avaliativo, torna-se progressivamente pertinente que a aferição da eficácia das políticas europeias de regresso ultrapasse métricas centradas exclusivamente na “saída do território europeu”, passando a incorporar indicadores de sustentabilidade do regresso a médio prazo, designadamente aos seis e doze meses após a reintegração. Estes indicadores, em larga medida, são desenvolvidos e operacionalizados com o contributo direto destes atores internacionais, em articulação com a Comissão Europeia (OIM, 2019a; Comissão Europeia, 2021).

Em síntese, entende-se que as organizações não-governamentais especializadas, em articulação com instâncias europeias como a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT), bem como sob os referenciais normativos da Comissão Europeia – designadamente o Manual do Regresso e a Estratégia da UE para o Regresso Voluntário e a Reintegração (AVRR) – contribuem de forma decisiva para a qualificação jurídica e humana das políticas de regresso.

Este ecossistema institucional e transnacional permite profissionalizar o aconselhamento e os processos de reintegração, assegurar o acesso efetivo à justiça, reforçar a monitorização independente das operações e produzir evidência empírica relevante para a reformulação de políticas públicas. Neste sentido, é esta ecologia de atores que transforma a normatividade

jurídica em prática efetivamente auditável, conciliando eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais.

Desta forma, estas entidades operam como mecanismos de equilíbrio democrático num domínio particularmente sensível e altamente politizado, contribuindo para a legitimidade, transparência e sustentabilidade do sistema europeu de regresso.

Capítulo 4 – A Política de Integração e o Impacto na Decisão de Regresso

O presente capítulo parte do pressuposto de que as políticas de acolhimento e integração influenciam de forma indireta a adesão dos nacionais de países terceiros aos programas de regresso voluntário, ao reduzirem a desconfiança institucional e ao facilitarem o acesso à informação e à tomada de decisão informada. Apesar de se verificarem progressos relevantes neste domínio, subsiste ainda alguma resistência conceptual e operacional. Integração e regresso não devem ser entendidos como polos antagónicos, mas antes como dimensões interdependentes de um mesmo ecossistema de governação migratória.

Esta perspetiva aproxima-se das abordagens contemporâneas de “migration governance”, segundo as quais os fenómenos migratórios devem ser analisados de forma integrada, articulando políticas de entrada, acolhimento, integração, mobilidade e regresso num mesmo continuum institucional. Nesta lógica, a eficácia das políticas de retorno não depende exclusivamente da capacidade coerciva do Estado, mas também da qualidade das relações institucionais estabelecidas com os migrantes ao longo do seu percurso social e administrativo (Geddes et al., 2020; Triandafyllidou, 2022).

Políticas de integração bem desenhadas – assentes no acesso ao mercado de trabalho, saúde, educação, aprendizagem da língua, reconhecimento de qualificações e mediação cultural – influenciam significativamente a forma como os indivíduos interpretam uma eventual decisão de afastamento.

A literatura sobre migrações internacionais tem vindo igualmente a demonstrar que os percursos migratórios não podem ser compreendidos apenas através de categorias jurídico-administrativas, sendo influenciados por fatores económicos, sociais, familiares e políticos que operam simultaneamente à escala local, nacional e transnacional. Neste sentido, as políticas de integração assumem uma função reguladora particularmente relevante na estabilidade das trajetórias migratórias e na redução das situações de vulnerabilidade e irregularidade (de Haas et al., 2020).

Nestes contextos, quando a permanência deixa de ser possível e é emitida uma decisão de regresso, estes fatores tendem a favorecer uma saída voluntária, reduzindo a necessidade de medidas coercivas. Em sentido inverso, a ausência de aconselhamento jurídico adequado e de apoios sociais estruturados contribui para a erosão da confiança no sistema, aumentando a litigância, a evasão e, conseqüentemente, a pressão para o recurso ao afastamento forçado, com custos humanos e administrativos substancialmente mais elevados.

Neste quadro, a decisão de permanecer ou regressar não pode ser compreendida exclusivamente como uma decisão jurídica, mas antes como uma decisão estratégica e relacional. Na minha perspetiva, existem três canais fundamentais que articulam integração e resultados do regresso:

- Informação e gestão das expectativas

Este eixo refere-se à forma como a compreensão dos direitos, dos mecanismos de recurso e das consequências jurídicas influencia a perceção de segurança e previsibilidade institucional. A ausência, fragmentação ou complexidade excessiva da informação – frequentemente agravada por linguagem técnica pouco acessível – gera desconfiança e aumenta a vulnerabilidade. Em contrapartida, a clareza sobre as vias legais disponíveis permite uma avaliação mais equilibrada entre permanecer, regressar voluntariamente ou enfrentar um afastamento forçado. Importa sublinhar que as consequências destas opções não são apenas jurídicas (como perda de estatuto ou proibição de entrada), mas também sociais e económicas, nomeadamente ao nível familiar, comunitário e de reintegração laboral. Como refere Sayad (1999), a decisão de regresso é marcada por uma tensão estrutural entre pertença e ausência.

- Capital humano e social

Este eixo constitui um elemento central na relação entre integração e decisões de regresso, na medida em que traduz a capacidade de mobilizar competências, redes e recursos que sustentam a empregabilidade e a reintegração, tanto no país de acolhimento como no país de origem. A valorização do capital humano depende, em larga medida, do reconhecimento formal das qualificações e da experiência profissional adquirida. Paralelamente, as redes sociais e profissionais podem funcionar como fontes de oportunidade, mas também gerar pressões e expectativas contraditórias. A integração só se consolida quando o capital humano é validado institucionalmente e o capital social é sustentado por competências efetivas. Nesta lógica, o regresso tende a ser mais sustentável quando o indivíduo percebe que pode converter os recursos acumulados em ganhos tangíveis. Estudos recentes reforçam esta perspetiva, sublinhando que o regresso é atravessado por dinâmicas complexas de ordem económica, social e institucional (Cassarino, 2008, pp. 10, 126-127; Cissé, 2023, pp. 2-3).

Esta lógica aproxima-se da noção de “capital social” desenvolvida por Bourdieu (1986), segundo a qual as redes de relações sociais e institucionais constituem recursos suscetíveis de

gerar vantagens materiais e simbólicas. No contexto migratório, estas redes influenciam diretamente tanto os percursos de integração como a sustentabilidade da reintegração após o regresso.

- Trajetórias institucionais

Este terceiro eixo refere-se aos mecanismos formais que estruturam a decisão de permanecer ou regressar. A regularização e a concessão de autorização de residência representam fatores de estabilidade jurídica e documental que influenciam diretamente a confiança no sistema de acolhimento. Em sentido inverso, a ausência de estatuto legal aumenta a vulnerabilidade e acelera frequentemente a decisão de regresso. O aconselhamento de regresso desempenha aqui um papel essencial, ao fornecer informação clara e transparente sobre direitos, riscos e apoios disponíveis, promovendo decisões mais informadas e reduzindo a perceção de arbitrariedade. Quando articulado com programas de reintegração credíveis – nomeadamente apoio laboral, social e comunitário nos países de origem – o regresso pode ser percecionado como uma transição estruturada e não como uma sanção ou falha.

A literatura sobre “*return migration*” sublinha precisamente que a sustentabilidade do regresso depende da existência prévia de recursos económicos, sociais e institucionais mobilizáveis pelo indivíduo, bem como da preparação efetiva do processo de reintegração antes da partida. O regresso tende a revelar maior estabilidade quando integra elementos de previsibilidade, voluntariedade e continuidade social (King, 2000).

A interação institucional está, assim, diretamente relacionada com os níveis de confiança depositados nas instituições, os quais dependem da coerência entre discurso e prática. Processos burocráticos excessivamente complexos ou promessas não cumpridas fragilizam as expectativas e comprometem a reintegração. Como demonstram Pinho et al. (2021, pp. 22–23), a decisão de regresso depende não apenas de fatores individuais, mas também das condições estruturais e das perceções dos migrantes sobre as oportunidades existentes tanto no país de origem como no país de destino.

Quando estes três eixos falham, intensificam-se, no meu entendimento, os riscos ético-jurídicos já anteriormente identificados. Quando, pelo contrário, funcionam de forma articulada, a saída voluntária e assistida tende a assumir preponderância sobre as formas coercivas de regresso.

4.1 A integração como ferramenta de prevenção

A integração social, económica e cívica de nacionais de países terceiros constitui simultaneamente um direito e uma estratégia preventiva no âmbito da governação migratória. Desde a chegada ao território de acolhimento, a inclusão no tecido social e no mercado de trabalho assume-se como um dos principais fatores de mitigação da irregularidade e, por conseguinte, da redução da necessidade de aplicação de medidas de regresso.

Ao longo da última década, a União Europeia tem vindo a consolidar esta abordagem e a integrá-la nos seus principais instrumentos estratégicos. A Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros (Comissão Europeia, 2011, p. 2) marcou uma viragem conceptual relevante, ao consagrar a integração como uma responsabilidade partilhada entre a União Europeia, os Estados-Membros, as autoridades locais e a sociedade civil. Esta evolução foi aprofundada pelo Plano de Ação sobre Integração e Inclusão 2021-2027 (Comissão Europeia, 2020b, pp. 3-4), o qual sistematiza os principais domínios de intervenção – educação, emprego, saúde, habitação e participação cívica – e reforça a monitorização através de indicadores comuns.

Esta configuração reflete uma lógica de governação multinível característica das políticas migratórias europeias contemporâneas, nas quais a formulação normativa, o financiamento e a implementação prática se distribuem por diferentes níveis institucionais e territoriais, exigindo elevados níveis de coordenação administrativa e cooperação interinstitucional (Geddes et al., 2020).

Estes instrumentos traduzem uma transição de uma abordagem predominantemente normativa para uma lógica operacional de responsabilidade partilhada, refletindo a consciência de que a integração não deve ser encarada apenas como um processo jurídico ou administrativo, mas como um investimento estrutural e coletivo no funcionamento da própria União. Integrar significa, neste sentido, intervir preventivamente sobre fatores que, na ausência de políticas eficazes, podem transformar-se em riscos de marginalização, exclusão e irregularidade. Desta forma, reforçam-se simultaneamente a coesão social e a legitimidade das políticas migratórias.

Estas dimensões são igualmente sublinhadas pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2014, pp. 11-13), que evidencia que políticas de integração eficazes contribuem para reduzir riscos de exclusão social, marginalização e informalidade laboral. Em paralelo, tais políticas podem igualmente diminuir o número de pedidos de proteção

internacional considerados infundados, ao proporcionarem alternativas reais de estabilidade e integração.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reforça esta base jurídica, em particular nos seus artigos 15.º (liberdade profissional e direito ao trabalho), 21.º (não discriminação) e 34.º (segurança social e assistência social), os quais consagram a inclusão como dimensão estruturante da cidadania social no espaço da União.

A evidência empírica confirma esta orientação normativa. Estados como a Suécia, a Alemanha e os Países Baixos demonstram que o investimento consistente em políticas de acolhimento e integração tem impacto direto na redução de medidas de afastamento. No caso suéco, por exemplo, a estratégia assenta na integração linguística, no acesso à habitação e na formação profissional como pilares centrais da autonomia dos migrantes, conforme evidenciado pela OCDE no *International Migration Outlook 2022* (pp. 180-185).

Podemos identificar um conjunto de mecanismos concretos que se destacam no âmbito das políticas de integração. Em primeiro lugar, a dimensão linguística assume um papel estruturante: a aquisição de competências linguísticas, enquadradas no Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QECR)²⁹, constitui uma condição determinante para a empregabilidade, a autonomia e a participação cívica, com impactos particularmente relevantes no caso das mulheres migrantes. A orientação europeia tem vindo a sublinhar a necessidade de disponibilizar cursos acessíveis, tanto do ponto de vista financeiro – preferencialmente gratuitos – como geográfico, organizados por níveis de proficiência e articulados com programas de introdução cívica (Comissão Europeia, 2020b, pp. 3-4).

Em segundo lugar, destaca-se o acesso ao emprego e o reconhecimento das qualificações. A Comissão Europeia tem documentado persistentes assimetrias nas taxas de emprego entre nacionais de países terceiros e cidadãos da União Europeia, bem como fenómenos de sobrequalificação, que refletem um subaproveitamento significativo do capital humano disponível. Neste contexto, torna-se prioritário acelerar os mecanismos de reconhecimento de diplomas, promover processos de requalificação e assegurar uma maior correspondência entre competências individuais e necessidades do mercado de trabalho (Comissão Europeia, 2020b, pp. 6-7).

²⁹ Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, é um instrumento criado para uniformizar a forma como se ensinam, aprendem e avaliam línguas em toda a Europa, estabelece uma escala comum de proficiência linguística, organizando-se em seis níveis (A1 a C2).

Em terceiro lugar, importa sublinhar a centralidade da ação local. A integração é progressivamente concebida numa lógica “do terreno para cima”, exigindo uma governação multinível efetiva, bem como financiamento estável dirigido a municípios, organizações comunitárias e organizações da sociedade civil. Estes atores desempenham um papel essencial na operacionalização das políticas de integração, garantindo proximidade, adaptação contextual e resposta às necessidades concretas das populações migrantes.

Estes três eixos foram formalizados na Agenda Europeia para a Integração e Inclusão e reatualizados no período 2021-2027, no quadro do novo ecossistema europeu de competências e da política de captação de talento, que articula a integração com os objetivos de competitividade económica e com as transições digital e verde (Comissão Europeia, 2020b, pp. 10-11).

A abordagem estrutura-se em torno de um princípio de prevenção claramente definido: políticas de integração inclusivas contribuem para a redução da vulnerabilidade socioeconómica e, por essa via, diminuem o risco de situações de irregularidade, bem como a necessidade de aplicação de procedimentos de regresso e fenómenos de reincidência migratória.

A literatura europeia sobre governação migratória tem sublinhado que o investimento na integração “a montante” e o reforço da orientação e do aconselhamento “a jusante” devem ser compreendidos como dimensões complementares de um mesmo ciclo de gestão. Quanto mais eficaz for o primeiro, menor será a pressão sobre o segundo, nomeadamente no recurso a mecanismos coercivos de afastamento.

Neste enquadramento, quando o regresso se torna inevitável, a sua sustentabilidade depende da qualidade da fase de reintegração no país de origem. Esta, por sua vez, assenta em diagnósticos individualizados, na análise das redes locais de serviços e no acompanhamento pós-regresso, através de metodologias consolidadas em guias operacionais da União Europeia e de organizações internacionais. Estes instrumentos reforçam a necessidade de planeamento estruturado, continuidade do acompanhamento e articulação entre atores institucionais e locais (Comissão Europeia, 2021, pp. 4-7; OIM, 2019a, pp. 25-40).

Do ponto de vista normativo, a integração traduz a concretização de direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e no acervo jurídico da União em matéria de asilo, fronteiras e imigração. O manual conjunto da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e do Conselho da Europa sublinha que o respeito por estes standards constitui uma dimensão essencial da legalidade

das respostas públicas nesta matéria. Neste quadro, políticas de acolhimento e integração robustas tendem a produzir melhores resultados socioeconómicos, ao mesmo tempo que reduzem a litigância e previnem violações de direitos fundamentais em áreas como a receção, o acesso à informação jurídica e os cuidados de saúde (FRA & Conselho da Europa, 2018; Comissão Europeia, 2020b).

Em termos operacionais, a experiência europeia demonstra que a integração não se limita a um conjunto de medidas técnicas, constituindo antes um processo multidimensional com impacto direto nas trajetórias de vida das pessoas migrantes. Neste contexto, cinco dimensões surgem de forma recorrente como particularmente determinantes.

Em primeiro lugar, o acesso imediato à aprendizagem da língua, enquanto condição estruturante de comunicação, inserção laboral e construção de pertença social. Em segundo lugar, a existência de percursos céleres de qualificação e reconhecimento de equivalências, essenciais para evitar a desvalorização ou invisibilidade das competências previamente adquiridas. Em terceiro lugar, a intermediação laboral e os programas de estágios apoiados, que funcionam como mecanismos de transição efetiva para o mercado de trabalho. Em quarto lugar, o acesso a condições básicas de habitação e saúde, sem as quais não se asseguram níveis mínimos de dignidade e estabilidade, incluindo o apoio em saúde mental para pessoas provenientes de contextos de vulnerabilidade ou trauma. Por fim, a governação multinível, que assegura coerência, continuidade e confiança institucional através de financiamento estável, coordenação interinstitucional e avaliação transparente das políticas públicas.

Nesta perspetiva, integração e regresso não devem ser entendidos como políticas mutuamente exclusivas, mas como dimensões interdependentes de um mesmo sistema de governação migratória. Quanto maior for a previsibilidade institucional e a confiança construída ao longo do percurso migratório, maior tende a ser a adesão a soluções voluntárias e cooperativas de regresso, reduzindo a necessidade de mecanismos coercivos (de Haas et al., 2020; Geddes et al., 2020).

Em síntese, conceber a integração como política de prevenção implica deslocar o foco da gestão migratória do momento “posterior” – centrado no controlo, na irregularidade e no afastamento – para o momento “anterior”, orientado para a inclusão, a capacitação e a criação de oportunidades. Esta mudança de enfoque permite alinhar valores normativos e resultados práticos, reduzindo vulnerabilidades, diminuindo a pressão sobre os mecanismos de

regresso e promovendo simultaneamente ganhos sociais, económicos e humanos, incluindo a mitigação de impactos psicológicos associados à precariedade migratória.

As abordagens mais recentes dos estudos migratórios têm vindo igualmente a sublinhar a necessidade de compreender a integração e o regresso numa perspetiva interdisciplinar, que articule dimensões jurídicas, económicas, sociais e psicológicas. Esta leitura permite ultrapassar visões excessivamente securitárias ou estritamente administrativas da migração, reforçando a centralidade das trajetórias humanas e das dinâmicas de inclusão social (Triandafyllidou, 2022).

A União Europeia fornece hoje um quadro normativo relativamente coerente para esta abordagem. Contudo, a sua efetividade depende da implementação pelos Estados-Membros e pelas autoridades locais, em articulação com os atores comunitários, através de políticas consistentes de integração, migração legal e resposta às necessidades do mercado de trabalho, sustentadas por sistemas de monitorização baseados em indicadores comuns que permitam avaliar resultados de forma mensurável e sustentável (Comissão Europeia, 2021, pp. 4-7).

4.2 O impacto da política de acolhimento no regresso voluntário

De forma geral, a evidência operacional constante em relatórios institucionais e estudos aplicados indica que o acolhimento não deve ser entendido como uma mera fase logística prévia à decisão de regresso. Pelo contrário, constitui um momento estruturante na formação da perceção de justiça e no estabelecimento – ou erosão – da confiança institucional. É precisamente neste contexto que se moldam fatores que condicionam diretamente a adesão ao regresso voluntário e a sua sustentabilidade no país de origem.

Centros ou dispositivos de acolhimento que asseguram informação clara e acessível, triagem célere de vulnerabilidades, disponibilidade de intérpretes, bem como acesso a cuidados de saúde e condições de alojamento dignas, tendem a promover maior cooperação institucional. Nestas circunstâncias, a decisão de regresso voluntário e assistido (AVRR) é mais frequentemente tomada com base em opções percebidas como reais e juridicamente informadas, enquadrando-se num contexto de respeito pelos direitos fundamentais (Comissão Europeia, 2021, pp. 4-7).

Em contraste, contextos caracterizados por sobrelotação, opacidade procedimental e respostas de natureza predominantemente punitiva tendem a produzir efeitos adversos. Nestas

condições, observa-se um aumento da litigância, maior propensão à evasão e uma intensificação da resistência ao regresso. A Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA, 2025, sec. 5.2) identifica precisamente estes fatores como elementos críticos na degradação da cooperação com as autoridades.

Neste sentido, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2014, pp. 32-35) sublinha que a qualidade das condições de acolhimento está diretamente associada à perceção de justiça e ao reconhecimento efetivo dos direitos pelos migrantes. Situações de sobrelotação, isolamento, ausência de informação adequada ou deficiências sanitárias contribuem para o aumento da resistência institucional, reduzindo a predisposição para o regresso voluntário e assistido.

No plano europeu, três instrumentos estruturam o enquadramento prático destinado a alinhar as políticas de acolhimento com os mecanismos de regresso voluntário. Em primeiro lugar, o Manual do Regresso (Comissão Europeia, 2017), adotado no âmbito da Recomendação UE 2017/2338, harmoniza procedimentos e sublinha a importância de que o aconselhamento seja prestado “o mais cedo possível” no processo. Este acompanhamento é assegurado por profissionais especializados em regresso, que recorrem a listas de verificação estruturadas e sequenciais. Estas ferramentas contribuem para a redução de erros operacionais e reforçam a transparência, promovendo uma aplicação mais uniforme e previsível dos procedimentos por parte de todos os intervenientes.

Em segundo lugar, as Orientações Comuns anexas à Decisão 2004/573/CE reforçam requisitos essenciais relativos às condições médicas, à documentação e às normas de conduta nas operações de regresso, constituindo igualmente uma referência aplicável às operações nacionais, para além das operações coordenadas a nível europeu.

Em terceiro lugar, a Estratégia da União Europeia para o Regresso Voluntário e a Reintegração (Comissão Europeia, 2021, pp. 2-4, 7-8, 17) introduz uma abordagem mais estruturada, ao propor padrões de qualidade comuns, a criação de uma rede europeia de reintegração e a monitorização da sustentabilidade do regresso nos meses subsequentes à sua concretização. Em termos práticos, estes instrumentos evidenciam que o regresso não deve ser entendido como um ato meramente administrativo, mas como um processo sequencial e relacional que exige preparação, confiança institucional e acompanhamento contínuo, de modo a garantir a sua legitimidade, eficácia e sustentabilidade.

Do ponto de vista operacional, as primeiras duas a três semanas após a chegada ao território de acolhimento podem revelar-se decisivas na transformação do acolhimento numa verdadeira “porta de entrada” para o Regresso Voluntário e Assistido (AVRR), sobretudo quando já se coloca a possibilidade de uma decisão negativa quanto à permanência. Neste sentido, o desenho das políticas deve concentrar-se num período inicial claramente estruturado (D+0 a D+21), no qual se articulam três dimensões fundamentais.

1. Informação e aconselhamento independentes (D+0 a D+7)

A disponibilização de informação e aconselhamento deve ocorrer de forma imediata, preferencialmente no dia de chegada ou no momento do registo do migrante (D+0 a D+7), podendo estender-se até cerca de uma semana após esse momento. Este aconselhamento deve ser assegurado por profissionais independentes da função de execução das decisões de retorno, recorrendo sempre a intérpretes qualificados e a materiais em linguagem acessível.

As sessões devem ter natureza individualizada, esclarecendo de forma clara todas as vias jurídicas disponíveis – incluindo pedidos de proteção internacional, mecanismos de regularização, recursos e programas AVRR – bem como as consequências jurídicas, sociais e administrativas de cada opção. Deve ainda ser garantido um período efetivo de reflexão. Neste enquadramento, o Manual do Regresso (Comissão Europeia, 2017) enfatiza a importância do aconselhamento documentado e da formação adequada dos profissionais envolvidos, enquanto a Estratégia da UE para o Regresso Voluntário e a Reintegração (Comissão Europeia, 2021) reforça a necessidade de padrões de qualidade comuns para todos os prestadores de aconselhamento.

2. Triagem de vulnerabilidades e avaliação de saúde (D+0 a D+10)

A triagem de vulnerabilidades deve ser realizada o mais precocemente possível, idealmente entre o momento da chegada e os primeiros dez dias (D+0 a D+10). Esta avaliação deve abranger a condição clínica geral, saúde mental, gravidez, menores acompanhados ou não acompanhados e potenciais vítimas de tráfico de seres humanos.

Importa sublinhar que esta triagem não deve limitar-se ao diagnóstico, devendo igualmente desencadear encaminhamentos concretos e individualizados. As Orientações Comuns anexas à Decisão 2004/573/CE (Conselho da União Europeia, 2004) exigem a existência de relatórios médicos prévios, continuidade terapêutica e preparação adequada para a viagem.

A existência desta avaliação antecipada contribui para reduzir a ansiedade dos indivíduos e reforçar a confiança no processo de decisão.

3. Análise de competências e planeamento de reintegração (D+7 a D+21)

Entre o 7.º e o 21.º dia após a chegada ou registo (D+7 a D+21), deve ser realizada uma avaliação estruturada das competências, incluindo qualificações formais, experiência profissional e redes familiares ou comunitárias relevantes.

Esta fase deve igualmente incluir a pré-articulação com entidades no país de origem, com vista à construção de um plano de reintegração realista e operacionalizável. A OIM sublinha que a reintegração deve ser concebida como um processo iniciado antes da partida, sendo que a preparação atempada de encaminhamentos locais e de iniciativas económicas aumenta significativamente as probabilidades de estabilização pós-regresso (OIM, 2019a, pp. 20-23). Com base na análise da documentação institucional e na experiência acumulada em processos de regresso voluntário e assistido, torna-se cada vez mais evidente que a melhoria dos programas AVRR não pode ser reduzida ao simples apoio financeiro para custos de viagem. Pelo contrário, exige a construção de programas de reintegração estruturados, assentes em métricas verificáveis, e articulados com condições de acolhimento dignas e aconselhamento técnico qualificado.

A evidência comparada demonstra que, quando estas condições estão reunidas, a adesão ao regresso voluntário tende a aumentar e a qualidade da reintegração melhora de forma significativa. O programa REAG/GARP, na Alemanha – tradicionalmente gerido pela OIM até ao final de 2023 e, a partir de 1 de janeiro de 2024, transferido para o *Federal Office for Migration and Refugees* (BAMF, 2025) – constitui um exemplo paradigmático deste modelo integrado.

Este dispositivo combina o financiamento das despesas de viagem, apoio financeiro inicial e módulos de reintegração ajustados às especificidades do país de origem, sempre acompanhados de aconselhamento individualizado e sistemático. Ao longo das últimas décadas, mais de 570 mil pessoas beneficiaram deste programa, evidenciando uma evolução progressiva dos critérios de elegibilidade e da segmentação dos apoios (BAMF, 2025).

A análise da evolução do programa entre 2010 e 2014 já revelava uma tendência de diferenciação crescente dos pacotes de apoio, refletindo um desenho adaptativo às necessidades dos beneficiários. Em 2023, os dados mais recentes confirmam o REAG/GARP como um caso

de elevada maturidade institucional e eficácia operacional, reforçando a importância de combinar condições de acolhimento adequadas com aconselhamento individualizado e reintegração estruturada (BAMF, 2025).

Na prática, um dos fatores que mais contribui para a sustentabilidade da reintegração reside na qualidade e independência do aconselhamento prestado. A separação funcional entre as atividades de aconselhamento e as de execução operacional constitui um elemento central para garantir a autenticidade do consentimento e evitar situações de “voluntariedade forçada”, ainda observáveis em determinados contextos (Comissão Europeia, 2021, pp. 14-16; OIM, 2022). A formação especializada, certificada e alinhada com o Manual do Regresso permite não apenas documentar de forma rigorosa as sessões de aconselhamento, mas também verificar a compreensão efetiva do migrante relativamente às opções disponíveis, reforçando a transparência do processo decisório.

Esta separação funcional contribui igualmente para a robustez jurídica e a estabilidade da decisão de regresso, ao reduzir assimetrias de informação e potenciais pressões institucionais. Neste quadro, revela-se igualmente relevante a estruturação de pacotes de reintegração multimodais, assentes em financiamento faseado e condicionado ao cumprimento de metas verificáveis. Em lugar de um apoio financeiro único e indiferenciado, a literatura e a prática europeia apontam para modelos escalonados, associados a indicadores concretos como a inscrição escolar dos filhos, o arranque de atividades económicas, a aquisição de equipamento produtivo ou a inserção laboral.

Este tipo de abordagem, com acompanhamento a seis e doze meses, permite reforçar a sustentabilidade da reintegração e melhorar a avaliação de impacto das políticas públicas. A Estratégia da União Europeia para o Regresso Voluntário e a Reintegração sublinha precisamente a importância de indicadores comuns e de um quadro de qualidade harmonizado (Comissão Europeia, 2021, p. 17), enquanto o Manual de Reintegração da OIM fornece orientações operacionais detalhadas sobre triagem, mentoria e monitorização pós-regresso (OIM, 2019, pp. 33-35, 43-51, 167-190), assegurando maior coerência entre conceção política e implementação prática.

A gestão digital dos casos e a articulação prévia com entidades no país de origem assumem igualmente um papel determinante na eficácia dos processos de reintegração. A existência de um dossier único, integrando o histórico do caso, os encaminhamentos efetuados e a rede de contactos de parceiros locais, contribui para reduzir fricções no momento da chegada e

assegura maior continuidade, coerência e capacidade de acompanhamento pós-regresso. Neste sentido, a Estratégia europeia para o regresso voluntário e a reintegração prevê a criação de uma rede europeia de regresso e reintegração, incluindo a contratação conjunta de prestadores de serviços nos países parceiros, proposta que, na prática, tem potencial para reforçar a coerência das intervenções, gerar economias de escala e aumentar a eficácia global do sistema (Comissão Europeia, 2021, pp. 10-11).

A validação das competências adquiridas e a sua ligação efetiva ao mercado de trabalho local constituem igualmente pilares centrais de uma reintegração sustentável. A articulação entre o levantamento de competências realizado durante a fase de acolhimento e os serviços de emprego no país de origem, bem como a implementação de instrumentos como vales de formação, kits de arranque profissional ou estágios apoiados, contribui de forma significativa para aumentar a probabilidade de uma reintegração bem-sucedida. A literatura operacional da União Europeia sublinha que as dimensões socioeconómica e psicossocial da reintegração são indissociáveis (Comissão Europeia, 2021, pp. 9-10), o que é igualmente corroborado por experiências práticas refletidas em planos de reintegração analisados no terreno. No domínio da saúde, a continuidade dos cuidados constitui um requisito essencial. A transferência adequada de tratamentos e prescrições médicas, a elaboração de um plano de acompanhamento clínico e a articulação prévia com serviços de saúde no país de destino encontram-se alinhadas com as Orientações Comuns (Conselho da União Europeia, 2004, pp. 66-67) e com os padrões de proteção de direitos fundamentais monitorizados pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2019, pp. 27-29). Esta dimensão, frequentemente subvalorizada, revela-se determinante para assegurar que o regresso não implica ruturas terapêuticas nem agravamento do estado de saúde dos indivíduos.

A concretização destas exigências pressupõe igualmente uma governação estável e um financiamento previsível. A existência de linhas plurianuais, contratos-quadro com prestadores de serviços de reintegração e o reforço das capacidades institucionais de parceiros locais – incluindo administrações públicas e organizações não-governamentais – constitui uma condição mínima para reduzir a dependência de financiamentos ad hoc e evitar a fragmentação das intervenções, fragilidade recorrente identificada na Estratégia europeia para o regresso voluntário e a reintegração (Comissão Europeia, 2021, pp. 11-12).

A monitorização independente e transparente representa o elemento final deste ciclo de governação. A criação de plataformas com indicadores comparáveis relativos ao emprego,

rendimento, estabilidade habitacional, continuidade escolar, acesso à saúde e taxas de remigração aos 12 e 18 meses permitiria não apenas auditorias externas de natureza leve, mas também processos de aprendizagem cruzada entre Estados-Membros (FRA, 2019, pp. 35-37). Esta abordagem deve ainda ser sensível à heterogeneidade dos perfis envolvidos: menores e famílias exigem mecanismos de portabilidade escolar e reunificação familiar; vítimas de tráfico humano requerem acompanhamento psicológico especializado e medidas reforçadas de proteção; e pessoas com necessidades médicas específicas dependem de continuidade clínica assegurada. O Manual do Regresso e o Manual de Reintegração da OIM oferecem grelhas operacionais e fluxos diferenciados que permitem esta segmentação funcional (Comissão Europeia, 2017, pp. 34-38; OIM, 2019, pp. 72-78).

Por fim, considera-se que a integração do AVRR com políticas de desenvolvimento e com as comunidades migrantes no exterior constitui o elemento que completa o ciclo de governação migratória. A articulação com autoridades locais nos países de origem, designadamente através de programas de financiamento municipal, participação em feiras de emprego, apoio a incubadoras de microempresas e mobilização de redes da diáspora para mentoria e apoio comercial, reforça de forma significativa a sustentabilidade da reintegração (OCDE, 2020, pp. 45-48). Esta convergência entre políticas de regresso e desenvolvimento corresponde, em termos conceptuais, a uma lógica de continuidade territorial e social, podendo ser entendida como uma operacionalização concreta dos objetivos do Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, ao promover uma abordagem mais integrada e sistémica.

Em síntese, a promoção de um acolhimento digno e a estruturação do AVRR com base em padrões comuns de qualidade contribuem não apenas para aumentar a adesão ao regresso voluntário, mas sobretudo para melhorar a qualidade e a sustentabilidade dos processos de reintegração, que constituem o verdadeiro critério de sucesso das políticas públicas nesta matéria.

A literatura especializada sobre *“return migration”* demonstra, aliás, que o sucesso do regresso não deve ser medido exclusivamente pela saída física do território de acolhimento, mas sobretudo pela capacidade de assegurar estabilidade social, económica e psicológica após o retorno. Neste quadro, a reintegração sustentável constitui um elemento central da legitimidade e eficácia das políticas de regresso (King, 2000).

A União Europeia dispõe já de um conjunto de instrumentos normativos e operacionais relevantes – nomeadamente o Manual do Regresso (Comissão Europeia, 2017), as Orientações

Comuns (Conselho da União Europeia, 2004) e a Estratégia da UE para o Regresso Voluntário e a Reintegração (Comissão Europeia, 2021, pp. 1-4, 7-8, 17) – que fornecem uma base coerente para a ação.

Cabe, assim, aos Estados-Membros, em articulação com parceiros internacionais como a Organização Internacional para as Migrações, organizações não-governamentais e autoridades locais, assegurar a implementação efetiva deste quadro através de um modelo integrado que ligue acolhimento, aconselhamento independente, planos individualizados de reintegração e monitorização externa independente. Este desenho institucional permite conjugar rigor técnico, acompanhamento humano e responsabilidade partilhada, transformando o regresso de um mero ato administrativo num processo juridicamente controlado, empiricamente verificável e, acima de tudo, conforme com os princípios de dignidade e proteção da pessoa humana.

Importa ainda reconhecer que os próprios limites e fragilidades da integração podem influenciar negativamente a propensão ao regresso, conforme identificado na avaliação do quadro europeu de regresso (Comissão Europeia, 2018, pp. 86–88), evidenciando a natureza interdependente entre políticas de integração e políticas de retorno.

Capítulo 5 – Proposta de Manual de Boas Práticas no Regresso por via Aérea

O presente capítulo propõe um manual de boas práticas para o processo de regresso por via aérea, com especial enfoque na fase operacional do afastamento, sempre que aplicável. Parte-se do pressuposto de que a qualidade do regresso não pode ser aferida apenas pelo cumprimento formal da decisão administrativa de regresso, mas depende, de forma substantiva, da forma como essa decisão é planeada, executada, monitorizada e reportada.

5.1 Finalidade, âmbito e princípios orientadores

Finalidade

O processo de regresso por via aérea insere-se num quadro normativo europeu e nacional que privilegia a proteção dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e a observância de procedimentos justos, transparentes e proporcionais. Numa perspetiva de defesa do Estado de Direito, a eficácia operacional de um afastamento depende necessariamente da sua legitimidade procedimental: a decisão deve ser previsível, devidamente documentada e executada com salvaguardas adequadas ao risco, reduzindo margens de arbitrariedade e prevenindo a ocorrência de danos (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a; CDFUE, 2012; Comissão Europeia, 2017).

Nesta perspetiva, a dimensão operacional não constitui um mero detalhe técnico, mas um espaço no qual se concretizam – ou se fragilizam – os princípios fundamentais do Estado de Direito, em especial em contextos marcados por vulnerabilidade, tensão operacional, resistência ou risco clínico (Conselho da Europa, 2005, pp. 44-56; CPT, 2003).

Em termos práticos, a presente proposta de manual visa operacionalizar um conjunto de requisitos mínimos decorrentes do quadro jurídico e organizacional aplicável à política europeia de regresso. Não pretende substituir os planos operacionais nem os procedimentos operacionais normalizados aplicáveis a cada operação; pretende, antes, contribuir para ajudar a consolidar a sua aplicação num instrumento único, estruturado por fases, com um léxico operativo uniforme, critérios claros de decisão e escalonamento, bem como com um núcleo mínimo de rastreabilidade e reporte que permita responsabilização e melhoria contínua (Comissão Europeia, 2017, pp. 87-89; Frontex, 2021, pp. 7-10).

Trata-se, assim, de um instrumento simultaneamente operacional e orientador: suficientemente concreto para apoiar a prática, mas suficientemente flexível para acomodar variações entre diferentes modalidades operacionais, nomeadamente operações de regresso de nacionais (NRO), operações conjuntas de retorno (JRO) e operações realizadas no contexto de voos comerciais (RSF) (Frontex, 2021, pp. 8-11; Comissão Europeia, 2017, pp. 113-120).

A relevância desta abordagem decorre de uma premissa central: a execução do regresso, em particular quando envolve afastamento com escolta, possui um potencial intrínseco de escalada. Essa escalada pode ser desencadeada por múltiplos fatores, incluindo medo, ansiedade, barreiras linguísticas e culturais, incerteza quanto ao destino, rutura de laços familiares, experiências traumáticas prévias, condições de detenção ou perceção de humilhação associada a procedimentos intrusivos, uso de meios de contenção ou falhas de comunicação (CPT, 2003; OIM, 2022, pp. 31-39, 75-79).

Por esta razão, a operacionalidade do afastamento é indissociável de uma avaliação rigorosa de risco e vulnerabilidade, na qual a capacidade de prevenção, comunicação e desescalada tende a produzir resultados mais eficazes e sustentáveis do que abordagens centradas exclusivamente na coerção (FRA, 2025, pp. 3-6; Frontex, 2021, pp. 21-24).

Neste enquadramento, a finalidade da presente proposta de manual assenta numa conceção de legitimidade procedimental: para ser operacionalmente eficaz, a execução do afastamento deve ser previsível (no sentido de assente num ciclo claro e replicável), devidamente documentada e executada com salvaguardas proporcionais ao risco. A previsibilidade reduz a arbitrariedade, a documentação assegura auditabilidade e as salvaguardas funcionam como mecanismos de controlo – incluindo critérios de decisão (“luz verde/luz vermelha”), mecanismos de monitorização e canais de queixa ou denúncia.

Este conjunto de elementos atua como um travão institucional, contribuindo simultaneamente para a prevenção de danos e para o reforço da confiança na conformidade do procedimento. Neste modelo, a operação de regresso não deve ser entendida como um processo a executar a qualquer custo, podendo a sua continuidade ser adaptada, suspensa ou reprogramada sempre que a segurança, a dignidade ou a integridade dos envolvidos não possam ser garantidas ou quando surjam fatores clínicos ou operacionais que alterem substancialmente o risco.

A finalidade da proposta de manual traduz-se nos seguintes objetivos estruturantes:

1. Normalizar o ciclo operativo por fases, assegurando a compreensão do regresso como um processo contínuo e não como um evento isolado. Este ciclo inclui as fases de pré-regresso, pré-partida (em três momentos operacionais), execução em voo (incluindo escalas e trânsito quando aplicável), chegada/entrega, retorno da equipa e reporte final da operação (Comissão Europeia, 2017, pp. 113-120; Frontex, 2021, pp. 7-11; CPT, 2003, §§ 28-30).
2. Promover uma gestão preventiva do risco e das vulnerabilidades, integrando a recolha sistemática de informação relevante e a avaliação de risco em dimensões operacionais, psicossociais e clínicas, preferencialmente nas fases de pré-regresso e pré-partida, bem como o planeamento de contingências para momentos críticos (Conselho da Europa, 2005, pp. 46-50; CPT, 2003, §§ 39-42; Frontex, 2021, pp. 9-11).
3. Definir critérios de decisão e escalonamento, através de pontos de validação (“verde/vermelho”) que sustentem decisões proporcionais e juridicamente defensáveis, incluindo a identificação de momentos de adaptação, ativação de contingências, suspensão ou adiamento da operação, bem como a definição clara da cadeia de decisão e da articulação entre componentes operacionais e (Conselho da Europa, 2005, pp. 48-56; CPT, 2003, §§ 31-34, 39-45).
4. Garantir rastreabilidade e responsabilização, assegurando que todas as decisões críticas – nomeadamente uso de força, utilização de meios de contenção, incidentes clínicos relevantes, alegações de maus-tratos ou recusas no destino – são registadas segundo um núcleo mínimo comum, permitindo verificação externa, responsabilização institucional e aprendizagem organizacional (CPT, 2003, §§ 29, 43-45; Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 8.º, n.º 6; FRA, 2025, pp. 3-6).
5. Consolidar uma lógica de melhoria contínua, integrando o *debriefing* e o reporte como componentes estruturais do ciclo operacional. As lições aprendidas devem alimentar a revisão de procedimentos, o reforço da formação e a melhoria da coordenação interinstitucional (CPT, 2003, §§ 42-45; FRA, 2025, pp. 3-6; Frontex, 2021, pp. 7-10).

Âmbito

A proposta apresentada aplica-se à execução de operações de regresso por via aérea que envolvam um acompanhamento operacional estruturado, ou seja, operações com escolta

quando previstas e respeitando o respetivo Plano Operacional. Abrange o ciclo completo de preparação, execução e conclusão da operação, organizado nas seguintes fases:

- Fase Pré-R regresso: inclui a preparação documental, logística e avaliação de risco/vulnerabilidade; coordenação entre entidades envolvidas e planeamento de contingências, deve ser considerado como boa prática (CPT, 2003, § 41; Conselho da Europa, 2005, pp. 46-49).
- Fase Pré-Partida: organizada em três momentos, conforme o modelo operativo utilizado em contexto europeu que consiste em:
 - 1- Antes da chegada ao aeroporto (ponto de recolha como, por exemplo, um centro de detenção, prisão).
 - 2- À chegada ao aeroporto (coordenação com o Estado-Membro organizador (OMS)/Estados-Membros participantes (PMS) quando existem, verificação e posicionamento operacional).
 - 3- Após os briefings gerais até ao embarque (pré-embarque, transferência para o avião e procedimentos de embarque) (Frontex, 2021, p. 9; CPT, 2003, §§ 28, 31-34).
- Fase de Voo: acompanhamento durante o transporte, gestão de incidentes e necessidades, inclui, quando aplicável, trânsito em outro Estado-Membro com suporte RSF (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 8.º, n.º 5; Conselho da União Europeia, 2004; CPT, 2003, §§ 31-38).
- Fase de Chegada: desembarque e entrega das pessoas (ou recusa que também deve ser previsto) formal às autoridades competentes do país terceiro de regresso, pode incluir, quando aplicável, pernoita e clarificação de responsabilidades (Conselho da Europa, 2005, pp. 48-49; CPT, 2003, §§ 43-44).
- Fase de Voo de Retorno da Equipa: fim da logística, reorganização de informação e tratamento de exceções (pessoas não aceites) (CPT, 2003, § 44; Frontex, 2021, pp. 20-21).
- Fase de Reporte/fim da operação: produção de outputs mínimos de responsabilização e aprendizagem, incluindo relatórios imediatos (*flash report* - devem ser feitos em todas as fases exceto voo com a respetiva cadeia de comando), formulários de *debriefing*, relatório final e, quando aplicável, relatório de ocorrência grave (SIR)

(Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 8.º, n.º 6; CPT, 2003, §§ 43-44; Frontex, 2021, pp. 20-21).

Exemplo de tabela para sintetizar as fases do ciclo de regresso e os principais instrumentos de rastreabilidade associados:

Tabela 3 - Fases do ciclo de regresso

Fases do Ciclo de Re-gresso	Instrumentos de Rastreabilidade
Pré-regresso	Avaliação de risco, plano operacional
Pré-partida	<i>Checklists</i> , verificação documental
Em voo	Relatórios de acompanhamento, registo de incidentes
Chegada/Entrega	Relatório de entrega, confirmação de receção
Voo de retorno da equipa	Debriefing, identificação de boas práticas ou aspetos a rever
Fase de reporte/fim da operação	Relatório final, relatório de ocorrências graves

Fonte: elaboração própria.

O âmbito do manual é essencialmente operacional, assentando, contudo, numa premissa normativa fundamental segundo a qual todas as ações devem respeitar as salvaguardas associadas aos direitos fundamentais e ao dever de precaução, incluindo as garantias relativas à proteção de dados pessoais, em particular no que respeita à informação médica e clínica (Frontex, 2021, p. 20; CPT, 2003, §§ 39-40, 44).

Neste enquadramento, o manual assume igualmente relevância complementar em determinadas componentes do regresso voluntário, designadamente quando exista interface operacional com fases críticas do processo, como o contexto aeroportuário ou situações de trânsito, mantendo-se, contudo, uma distinção conceptual e funcional clara entre regresso voluntário e afastamento coercivo (OIM, 2022, pp. vii-viii; Frontex, 2021, pp. 7-10).

Importa sublinhar que o regresso voluntário e o afastamento não constituem apenas categorias políticas, correspondendo antes a lógicas operacionais distintas. O afastamento implica, por definição, um maior potencial de intervenção coerciva, o que exige critérios reforçados de proporcionalidade, monitorização contínua e documentação rigorosa das decisões e procedimentos adotados (CPT, 2003, §§ 31-34).

A presente proposta, embora abranja o conjunto do ciclo de regresso, é especificamente orientada para operações de afastamento com escolta e para as fases críticas em que a probabilidade de escalada é mais elevada, nomeadamente a pré-partida, a execução em voo e a fase de entrega. Sem prejuízo desta focalização, reconhece-se que determinados princípios operacionais – como a comunicação clara, o respeito pela dignidade da pessoa, a rastreabilidade das decisões e a existência de mecanismos de queixa – assumem natureza transversal e devem igualmente ser observados em contextos de regresso voluntário.

Por fim, remete-se para os anexos técnicos do presente trabalho (não desenvolvidos nesta tese)³⁰, onde se sistematizam instrumentos operacionais complementares (OIM, 2022, pp. vii-viii, 121-129; Frontex, 2021, pp. 20-21).

Princípios orientadores

Os princípios orientadores devem funcionar como critérios de decisão (Anexo B)³¹, assim como padrões mínimos de qualidade aplicáveis ao longo de todas as fases do regresso por via aérea. Os princípios devem ser concretizados no Plano operacional e traduzidos em práticas verificáveis:

1. Legalidade e o devido processo – Não se limita à existência de uma decisão de afastamento, implica que, em cada fase, tudo é executado com base em regras conhecidas, previsíveis, compatíveis e em conformidade com o respetivo quadro jurídico em vigor e aplicável bem como com o Plano Operacional. Em termos práticos, a informação essencial do caso, como a identificação, documentos de viagem, itinerário e riscos relevantes devem ser preparados e confirmados antes das fases críticas para evitar decisões “de último minuto” que só provocam arbitrariedade e risco. A documentação deve acompanhar o processo até ao destino, assegurando a continuidade e prevenindo incidentes na fase de entrega (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigos 5.º, 6.º, 12.º e 13.º; Comissão Europeia, 2017, pp. 113-118).
2. Necessidade, proporcionalidade e dever de precaução – Qualquer medida mais física e intrusiva, normalmente relacionada com o uso da força (contenção e restrição de movimentos, revista corporal, separações funcionais e intervenção clínica), deve

³⁰ Anexo A: Checklist de outputs mínimos por fase e os seus documentos.

³¹ Anexo B: referência: matriz de evidência mínima. Identifica, em cada etapa do processo, quem é responsável pela execução, quem responde pela decisão final, quem deve ser consultado e quem deve apenas ser informado.

obedecer a uma regra simples: apenas ser usada quando estritamente necessária, ao mínimo indispensável e pelo menor tempo possível para atingir o objetivo legítimo de segurança e execução, sob reavaliação contínua e diminuição dos meios sempre que já não se justifique. O dever de precaução exige por parte de todos os intervenientes particular atenção a riscos clínicos e a situações ou pessoas vulneráveis. Uma nota com implicação operacional: as técnicas de contenção e os meios de restrição são respostas à resistência atual ou razoavelmente previsível, nunca podendo incluir métodos suscetíveis de obstrução das vias aéreas nem posições com risco de asfixia. O número de escoltas e o seu posicionamento a bordo deve ser definido caso a caso e sempre com base em análise de risco (CPT, 2003, §§ 31-38; Conselho da Europa, 2005, pp. 52-55).

3. Prevenção e mitigação de risco – A gestão de risco deve ser antecipada, a preparação e o contacto funcional reduzem a escalada de tensões e diminuem a necessidade de medidas coercivas. Este princípio reforça a importância do pré-regresso e da pré-partida enquanto fases decisivas. Este dever enquadra também a situação de risco clínico, sempre que uma pessoa não estiver medicamente apta para viajar não deve ser afastada. Do ponto de vista operacional, a avaliação clínica é um critério de decisão que pode determinar o adiamento do afastamento. Logo, deve ser feita de forma correta e a transferência de informação médica deve respeitar a proteção de dados, a medicação durante o afastamento deve assentar em uma decisão médica individual, assim como a sua administração com o consentimento informado (Conselho da Europa, 2005, pp. 46-49; CPT, 2003, §§ 39-41).
4. Dignidade, integridade e privacidade – A operação deve em todos os momentos preservar a dignidade física e mental da pessoa, prevenindo potenciais situações de humilhação e exposição desnecessária, mesmo em cenários de resistência. A dignidade humana não é um valor abstrato; é, em muitas situações, um fator operacional que influencia a cooperação e a escalada de risco. A privacidade deve ser protegida, sobretudo em contextos intrusivos, nomeadamente nas revistas corporais, nos cuidados de saúde e na comunicação de dados médicos, bem como na divulgação das razões do afastamento a pessoas que não necessitam de obter essa informação. Alguns

pontos práticos de relevo: a revista e os controlos devem obedecer a uma lógica de mínima intrusão, que seja compatível com a segurança e a privacidade, o que se justifica sempre que se aumenta o nível de intrusão, normalmente de acordo com a análise de risco ou o comportamento da pessoa, sempre que os meios de contenção são utilizados ou seja previsível a sua utilização. Além disso, quando possível, deve tentar-se criar salvaguardas para evitar exposição para com terceiros. Importa reter que a recolha e partilha de informação deve obedecer ao princípio da minimização, limitando-se ao estritamente necessário para uma execução segura e conforme da operação, com uma finalidade exclusivamente operacional e um uso rigorosamente delimitado, assegurando ainda um controlo de acesso restrito, isto é, apenas a quem, funcionalmente, necessite de conhecer a informação (CDFUE, 2012, artigos 1.º, 4.º e 8.º; Frontex, 2021, pp. 13-14, 20).

5. Rastreabilidade, transparência e responsabilização – Decisões sensíveis assim como todas as ocorrências relevantes durante o processo devem ser registadas seguindo um conjunto mínimo comum (O que se passou? Qual foi a decisão? O fundamento para a decisão? Quem foi o responsável, em que momento? O impacto e a medida adotada). O reporte estruturado é um componente essencial para a legitimidade procedimental (incluindo o SIR). A operação deve ser estruturada para garantir a segurança da pessoa afastada, de terceiros, das equipas e da tripulação. Um princípio crítico é que não se afasta a qualquer custo, podendo o procedimento ser interrompido quando a sua continuação colocar em risco a segurança ou dignidade da pessoa. Existindo implicações operacionais, devem existir “linhas vermelhas” e autoridade clara para interromper/suspender o procedimento, sobretudo nas fases de pré-partida e em voos onde também as variáveis de segurança são mais sensíveis. Em caso de emergência em voo, qualquer meio de restrição pode ser removido quando ordenado pelo comandante do voo ou pela tripulação a seu pedido, sobretudo em casos de acidente/evacuação (CPT, 2003, §§ 43-45; Frontex, 2021, pp. 20-21).
6. Coordenação, comando e controlo – As “vozes” de comando devem ser claras, os *briefings* devem ser consistentes e orientados a cada operação assim como para cada uma das funções, as comunicações devem seguir regras pré-definidas assim como

respeitar uma cadeia hierárquica. A coordenação é particularmente crítica em operações conjuntas (JRO) e em trânsito. No terreno, o modelo por “fases” só funciona se houver coordenação consistente e uma cadeia de comando com capacidade efetiva de decisão, especialmente em situações de escalada; desta forma é extremamente importante que os *briefings* sejam realizados por fases e por funções, com comunicações de contingências definidas (Quem executa a tarefa, quem tem a responsabilidade e toma a decisão final, quem é consultado antes da ação, quem deve ser consultado após a decisão/ação) (Conselho da União Europeia, 2004, anexo, pontos 1.2.1-1.2.6; Frontex, 2021, pp. 8-11).

7. Monitorização e mecanismos de queixa – A robustez de um manual de boas práticas mede-se também pela existência de mecanismos de monitorização efetiva e de mecanismos de queixa acessíveis que tornam a operação observável, auditável e corrigível, reforçando desta forma a confiança institucional, dissuade práticas erradas e abusivas ao mesmo tempo que permite correções. Sempre que exista alegação de maus-tratos, devem ativar-se os procedimentos de verificação e investigação alinhados com os padrões europeus de efetividade e independência. Numa componente operacional especialmente em voos chárter, é especialmente relevante assegurar a presença/participação de monitores (Nacionais ou Frontex) ao longo de toda a operação, devem existir de forma fácil e identificável, como funciona o mecanismo de queixa, formulários de queixa, modelo SIR e relatórios imediatos (destinado às escoltas). Os incidentes envolvendo o uso da força devem ser reportados pela cadeia de comando e criados os respetivos SIR, por forma a realizar uma investigação e verificar se a atuação foi em conformidade com os princípios de necessidade, proporcionalidade e dever de precaução (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 8.º, n.º 6; FRA, 2025, pp. 3-6).
8. Competência, formação e identificabilidade das equipas – A qualidade da operação depende muito do desenho e da preparação das equipas (unidades específicas/competências). Ao nível europeu existem várias recomendações que enfatizam requisitos de formação especial prévia para equipas que participam em voos de afastamento, nomeadamente ao nível técnico, médico, bem como quanto às regras de conduta, à

identificabilidade e ao posicionamento a bordo. Falamos em formação especializada que deve ser contínua incluindo uso adequado de técnicas de contenção, comunicação funcional e gestão de risco. A identificação/fardamento a utilizar deve ser um ponto importante pois todos os elementos presentes em voos chárter devem utilizar coletes identificativos das respetivas funções, de frisar que não é permitido o transporte nem a utilização de armamento a bordo conforme regras aplicáveis (Conselho da União Europeia, 2004, anexo, pontos 1.2.4-1.2.6; Conselho da Europa, 2005, pp. 50-53).

9. Melhoria e aprendizagem – O fecho do ciclo não deve ser opcional, ele deve produzir aprendizagem, para tal é necessária a realização de relatórios em todas as fases previstas (Relatórios imediatos, debriefing, relatório final, SIR) precisamente para transformar as ocorrências e não conformidades em ações passíveis de ser corrigidas e atualizadas, desta forma o debriefing deve ser obrigatório e orientado para ouvir recomendações e efetuar alterações necessárias, da mesma forma que a integração das lições aprendidas em briefings deve contribuir para a melhoria do treino e formação como eventualmente a mudança e adaptação dos planos operacionais (CPT, 2003, §§ 42-45; FRA, 2025, pp. 3-6).

5.2 Procedimentos operacionais por fase

Neste ponto, o objetivo é transformar os princípios da proposta de manual em passos observáveis, conjugados com a capacidade de travagem e critérios de decisão claros, ou seja, o objetivo não é fazer acontecer a missão a todo o custo, mas assegurar que a execução apenas avança quando estão garantidos critérios mínimos de segurança, dignidade, rastreabilidade e controlo (Conselho da Europa, 2005, pp. 48-56; CPT, 2003, §§ 31-34, 43-44).

Pré-R regresso

Pretende-se minimizar as fontes clássicas de “falhas”. Os objetivos a alcançar nesta fase devem ser os seguintes:

- ✓ Identidade validada (com o nível de certeza exigido caso a caso).
- ✓ Documentação de viagem pronta e conferida (validade, condições de utilização e reconhecimento).

- ✓ Itinerário e janela temporal definidos (planeamento do voo, rota, escalas e ou trânsito, contactos).
- ✓ Arquitetura de coordenação confirmada (funções, cadeia de comando e canais de comunicação). A lógica JRO/NRO e a necessidade de consistência documental (plano operacional, contactos, etc.) constam como elemento crítico de disciplina operacional.
- ✓ Avaliação de risco e vulnerabilidades concluída e convertida em medidas preventivas, incluindo plano de contingência e critérios de escalonamento.
- ✓ Plano de reporte e modelos para os relatórios definidos (relatórios imediatos, SIR, formulários de *debriefing*, mecanismos de queixa, relatório final).

(Comissão Europeia, 2017, pp. 113-120; Frontex, 2021, pp. 7-11).

Critérios de decisão/gatilhos:

Situação	Ação
Documentação ou Identidade não validada	Suspender e informar
Risco ou vulnerabilidades sem as medidas preventivas definidas	Não transitar para Pré-partida
Incerteza séria sobre condições operacionais externas (aprovação para aterrar/sobrevoar espaço aéreo)	Ativar plano alternativo
Ausência de pacote documental mínimo (Plano operacional, contactos, Reporte)	Não avançar, salvo decisão formal fundamentada

Pré-partida

Todos os procedimentos que antecedem o embarque, consolidação da prontidão documental, execução dos controlos de segurança, inicia-se uma comunicação estruturada e verificação clínica (aptidão para voar) (Comissão Europeia, 2017, p. 115; Frontex, 2021, pp. 8-11), objetivo a alcançar nesta fase devem ser os seguintes:

- ✓ Contagem e identificação confirmadas (antes do embarque).
- ✓ Documentos de viagem e bagagem verificada conforme as regras (anomalias devem ser formalmente registadas e tratadas).
- ✓ Briefings executados (Líder da escolta, em JRO o briefing deve incluir os líderes de cada país participante, definir as responsabilidades).

- ✓ Controlos de segurança físicos efetuados (incluindo a revista corporal, bens pessoais e bagagem, utilizando a lógica de mínima intrusão de acordo com o risco).
- ✓ Aptidão para voar (em voos charter deve ser regra ter uma equipa médica presente, as decisões (go/no-go) clínicas devem ser registadas).
- ✓ Transferência para a aeronave e procedimentos de embarque (caso se usem veículos especial atenção à disposição e configuração, e a forma como se procede para o embarque, documentar o procedimento) (Comissão Europeia, 2017, p. 115; CPT, 2003, §§ 31-34).

CrITÉRIOS de decisão/gatilhos:

Situação	Ação
Falha documental/material ou dúvida de identidade	Interromper e escalar para validação
Sinais de vulnerabilidade ou instabilidade aguda (pânico severo, queixas médicas relevantes)	Solicitar uma avaliação médica, ficando a decisão a cargo do profissional de saúde
Risco de fuga ou recusa (recusa pode surgir em voo comercial em muitos casos por resistência intensa)	Não realizar a operação e reportar os motivos, para efeitos de aprendizagem futura

Fase em voo

Esta fase inicia-se com o fecho das portas da aeronave, adiciona atores com poder de decisão como o Comandante da aeronave e a tripulação de cabina, objetivos a verificar nesta fase devem ser os seguintes:

- ✓ Dependência funcional do comandante e coordenação com a tripulação de cabine, respeitando a disciplina aeronáutica (especialmente em voo comercial).
- ✓ Garantir um transporte discreto em voo comercial.
- ✓ Monitorização contínua ao nível da segurança e da saúde.
- ✓ Caso estejam a ser utilizados meios de contenção, reavaliação contínua da sua necessidade.
- ✓ Gestão de incidentes em voo, com o devido foco no reporte.
- ✓ Trânsito noutro Estado-Membro em voos comerciais (coordenação prévia com as autoridades locais, perfil discreto, confirmar documentação antes e após a escala,

registo de alterações) (Conselho da União Europeia, 2004, anexo, pontos 3.1-3.4; Comissão Europeia, 2017, pp. 116-118).

Critério de decisão/gatilhos:

Situação	Ação
Emergência em voo (aterragem de emergência)	Remover qualquer meio de contenção ou que restrinja movimentos por ordem da tripulação de cabine ou comandante
Sinais de asfixia posicional (normalmente por compressão torácica por postura forçada no assento)	Interromper a técnica, remover ou alterar os meios de contenção, reavaliar e acionar o suporte médico disponível
Incidente clínico grave (paragem respiratória/cardíaca)	Acionar protocolos de emergência/aterragem de emergência/Avaliar a possibilidade de continuação do voo chárter
Trânsito com alteração imprevista (mudança de gate/autoridades/falta de tempo/cancelamentos do voo)	Avaliação dinâmica caso a caso, apoio das autoridades locais, caso não haja apoio e a segurança possa estar em causa e não seja possível continuar, escalar a situação para solicitar apoio

Fase de chegada e entrega

Nesta fase que a operação fica fechada do ponto de vista operacional, o objetivo central passa a ser concluir a operação o mais rápido possível, com observância dos seguintes pontos:

- ✓ Desembarque controlado e seguro.
- ✓ Confirmação e entrega formal e documentada incluindo a transferência de documentação.
- ✓ Gestão de exceções e/ou recusa, parcial ou total.
- ✓ Registo e reporte (Conselho da União Europeia, 2004, anexo, pontos 5 e 6; Comissão Europeia, 2017, pp. 115-118).

Critérios de decisão/gatilhos:

Situação	Ação
Recusa total de aceitação	Ativar os procedimentos de exceção, escalar e documentar
Recusa parcial (aceita alguns, recusa outros)	Ativar os procedimentos de exceção, escalar e documentar
Exigência de requisitos adicionais (documentos, entrevistas)	Suspender a entrega até clarificar, registar
Incidente de segurança com um TCN no ato da entrega	Intervir apenas em legítima defesa, estabilizar, solicitar apoio das autoridades do país terceiro, registar e reportar
Incidente médico na entrega	Solicitar apoio da equipa médica presente, até à chegada de assistência diferenciada prestada pelo país terceiro, registar

Voo de retorno e fecho da operação (anexação das duas fases)

Nestas duas fases, o voo de retorno e a chegada marcam a transição entre a execução no terreno e o fecho institucional da operação, aqui o objetivo não é apenas regressar ao Estado-Membro, mas garantir que:

- ✓ As exceções são tratadas quando existem (casos de não aceitação, incidentes).
- ✓ Pode-se fazer um debriefing a “quente”, mas não substitui um formal na chegada.
- ✓ Reorganização e consolidação da informação.
- ✓ Debriefing formal.
- ✓ Preparar o relatório final (CPT, 2003, §§ 43-44; Frontex, 2021, pp. 20-21).

Critérios de decisão/gatilhos:

Situação	Ação
Exceção não resolvida (não aceitação)	Não encerrar a fase sem registo e escalonamento
Incidente grave	Relatório imediato antes do encerramento da operação
Falta de consenso sobre os factos	Registar as diferentes versões e consolidar factos verificáveis

Exigência de requisitos adicionais (documentos, entrevistas)	Suspender a entrega até clarificar, registrar
Incidente de segurança com um TCN no ato da entrega	Intervir apenas em legítima defesa, estabilizar, solicitar apoio das autoridades do país terceiro, registrar e reportar
Incidente médico na entrega	solicitar apoio da equipa médica presente, até ajuda diferenciada chegar por parte do país terceiro, registrar

5.3 Regresso voluntário assistido e reintegração

O presente ponto tem como objetivo delimitar e apresentar um conjunto mínimo de boas práticas aplicáveis ao regresso voluntário assistido e à reintegração (AVRR), uma vez que, de acordo com o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, este constitui uma componente central da política europeia de regresso (Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2, 7-8).

Ao contrário do afastamento coercivo, o AVRR assenta na manifestação de vontade da pessoa em aderir voluntariamente ao processo, devendo, por isso, ser concebido como um procedimento estruturado que assegure a qualidade da decisão. Tal implica a disponibilização de informação clara, aconselhamento independente, consentimento efetivamente informado e condições materiais mínimas, bem como a existência de mecanismos que aumentem a probabilidade de uma reintegração sustentável (OIM, 2019, pp. 9-10; OIM, 2022, p. 17).

Do ponto de vista operacional, importa compreender por que razão o AVRR deve ser tratado como um “processo” e não como um mero “ato”. Uma fragilidade recorrente na implementação destes programas consiste em reduzi-los a uma solução logística – frequentemente equiparada a um bilhete de viagem associado a um apoio financeiro pontual. Esta abordagem é redutora e, do ponto de vista das políticas públicas, inadequada.

Na realidade, o AVRR deve ser entendido como um processo estruturado assente em três dimensões fundamentais:

1. Decisão informada e assistência ao retorno (pré-partida e logística).
2. Retorno (viagem, trânsito e chegada).
3. Reintegração (apoio pós-chegada, acompanhamento e avaliação) (OIM, 2019, pp. 1-3, 7-10, 33-35, 167-190; Comissão Europeia, 2021, pp. 14-17).

Ao criarmos esta abordagem, temos imediatamente duas vantagens:

- Reduz as desistências e a falta de comparência (que em muitos casos degradam a imagem e credibilidade dos profissionais e do programa em si, criando por consequência um aumento nos seus custos).
- Aumenta a probabilidade de reintegração, reintroduzindo remigração irregular motivada por carência económica, fragilidade social ou risco no destino (Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2, 14-17; OIM, 2019, pp. 10, 33-35).

Os princípios orientadores específicos do AVRR são quatro, sem correr o risco de repetição, convém entender como critérios de qualidade que devem estar sempre presentes.

Procedimentos operacionais por fase

A análise do regresso voluntário assistido e reintegração (AVRR) evidencia que a sua eficácia não depende apenas de instrumentos logísticos ou administrativos, mas da forma como o processo é estruturado enquanto continuum de decisão, acompanhamento e reintegração. Neste sentido, o AVRR deve ser compreendido como um processo multidimensional, no qual a qualidade da decisão individual e a sustentabilidade do regresso são condicionadas por fatores institucionais, comunicacionais e sociais (Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2; OIM, 2019, pp. 1-3).

1. Voluntariedade substantiva e decisão informada

A literatura e os instrumentos normativos europeus sublinham que a noção de voluntariedade no contexto do AVRR não pode ser reduzida a um ato formal de consentimento. Trata-se, antes, de uma voluntariedade substantiva, isto é, baseada na compreensão efetiva das alternativas disponíveis e das consequências associadas à decisão.

Neste quadro, a qualidade da decisão depende da existência de informação acessível, aconselhamento adequado e condições de reflexão que permitam evitar formas indiretas de pressão institucional. A voluntariedade, enquanto categoria jurídica e ética, deve ser entendida como um elemento central da legitimidade do processo (OIM, 2019, pp. 9-10; OIM, 2022, pp. vii-viii, 31-32).

2. Aconselhamento, mediação e assimetria informacional

O aconselhamento em matéria de regresso assume um papel estruturante na redução das assimetrias informacionais entre a administração e o migrante. A literatura evidencia que a clareza comunicacional, o uso de mediação linguística e cultural e o tempo disponível para decisão são fatores determinantes na qualidade do consentimento.

Neste sentido, o aconselhamento deve ser interpretado como um mecanismo de garantia procedimental, destinado a assegurar que a decisão de regresso é tomada com base numa compreensão adequada das opções jurídicas, sociais e práticas disponíveis, e não apenas como um momento informativo isolado (OIM, 2022, pp. 17, 31-32; Comissão Europeia, 2021, pp. 14-16).

3. Dignidade, não estigmatização e experiência institucional

O AVRR distingue-se dos mecanismos coercivos de afastamento não apenas na sua base voluntária, mas também na forma como estrutura a relação entre o Estado e o migrante. A literatura sublinha que a forma como o processo é conduzido influencia diretamente a perceção de legitimidade institucional.

A dignidade e a não estigmatização devem, por isso, ser entendidas como dimensões estruturantes do processo, com impacto na confiança institucional e na adesão às políticas públicas. A sua ausência pode comprometer não apenas a decisão individual, mas também a sustentabilidade do próprio regresso (OIM, 2019, pp. 10-11; Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2).

4. Sustentabilidade da reintegração

Um dos principais contributos da evolução recente do AVRR consiste na crescente centralidade atribuída à reintegração como componente estrutural do processo de regresso. A reintegração deixou de ser conceptualizada como uma etapa posterior e acessória, passando a integrar a própria lógica de planeamento do regresso.

Neste contexto, a sustentabilidade do processo depende da existência de condições mínimas de reintegração socioeconómica, incluindo acesso a meios de subsistência, redes de apoio e oportunidades de inserção. A literatura da Comissão Europeia e da OIM sublinha que a reintegração bem-sucedida constitui um dos principais indicadores de eficácia do AVRR (Comissão Europeia, 2021, pp. 16-17; OIM, 2019, pp. 10-13).

5. Dimensão processual e fases do AVRR

A análise do AVRR enquanto processo permite identificar diferentes momentos analíticos, que estruturam a decisão e a sua implementação. Ainda que com variações contextuais, a literatura distingue, de forma recorrente, três grandes fases interdependentes: identificação e elegibilidade, decisão informada e preparação da partida, e reintegração pós-regresso.

Cada uma destas fases desempenha uma função específica na redução da incerteza, na mitigação de riscos e na consolidação da decisão, sendo particularmente relevante a articulação entre aconselhamento prévio e acompanhamento pós-regresso (OIM, 2019, pp. 33-35, 43-51; OIM, 2022, pp. 39-46).

6. Avaliação e indicadores de eficácia

A avaliação do AVRR tem vindo a evoluir de uma lógica centrada na execução do regresso para uma abordagem mais abrangente, que integra também dimensões de sustentabilidade e reintegração pós-regresso. Neste contexto, os indicadores de curto prazo (adesão, execução e chegada) são progressivamente complementados por indicadores de médio prazo relacionados com estabilidade habitacional, inserção laboral e risco de remigração.

Paralelamente, ganha relevância a dimensão procedimental da avaliação, centrada na qualidade do aconselhamento, na existência de consentimento informado e na rastreabilidade das decisões (Comissão Europeia, 2021, p. 17; OIM, 2019, pp. 167-190).

Síntese

Em termos analíticos, o AVRR deve ser compreendido como um dispositivo de governação migratória que articula dimensões jurídicas, institucionais e sociais. A sua eficácia não depende apenas da execução material do regresso, mas igualmente da qualidade do processo decisional, da integridade do aconselhamento e da sustentabilidade da reintegração.

Esta perspetiva permite deslocar o foco de uma lógica estritamente operacional para uma abordagem centrada na legitimidade procedimental, na qualidade institucional e na sustentabilidade dos resultados (Comissão Europeia, 2021, pp. 1-2, 16-17; OIM, 2019, pp. 1-3, 10-13).

5.4 Monitorização, mecanismos de queixa e responsabilização

A robustez de um manual não depende exclusivamente da adoção de boas práticas no domínio do regresso, nem se esgota na clareza dos procedimentos operacionais ou na precisão da cadeia de comando. Depende, de forma igualmente estruturante, da existência de mecanismos eficazes de monitorização, de queixa e de responsabilização. Estes não devem ser entendidos como instrumentos acessórios de controlo ou de pressão sobre os executantes, mas como garantias essenciais que acompanham todo o ciclo operativo, desde a fase pré-partida até à entrega da pessoa às autoridades competentes do país terceiro de regresso.

A arquitetura jurídica e operacional europeia reflete esta orientação. Por um lado, a Diretiva de Retorno exige que os Estados-Membros assegurem a existência de um sistema eficaz de monitorização dos afastamentos, nos termos do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115/CE (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a). Por outro, o quadro operacional da Frontex reforça esta exigência através da participação de monitores independentes e da utilização de instrumentos formais de reporte, incluindo os SIR e os mecanismos de queixa relativos a alegadas violações de direitos fundamentais, previstos nos artigos 109.º, 110.º e 111.º do Regulamento (UE) 2019/1896 (2019).

Nesta perspetiva, a monitorização deve ser compreendida como uma dimensão constitutiva da legitimidade procedimental das operações de regresso. Uma operação que não possa ser observada com base em critérios objetivos e transparentes, ou cujo desenvolvimento não deixe um rasto documental suficiente para a reconstrução de decisões sensíveis, revela fragilidades relevantes do ponto de vista do Estado de Direito.

A função da monitorização não é substituir a chefia operacional nem interferir com a competência das autoridades nacionais responsáveis pela execução, mas antes complementá-la. Trata-se de um mecanismo orientado para a verificação da conformidade das operações com os direitos fundamentais, com o plano operacional e com os standards aplicáveis, permitindo identificar riscos, lacunas e práticas problemáticas e, quando necessário, formular recomendações corretivas.

A independência funcional dos monitores da Frontex materializa esta lógica, ao prever o reporte direto ao Diretor Executivo e às autoridades nacionais dos Estados-Membros (Regulamento (UE) 2019/1896, artigo 50.º, n.º 5).

Importa evitar uma interpretação excessivamente restrita da monitorização, como se esta se limitasse ao momento do voo. Embora a presença a bordo constitua um elemento visível e

operacionalmente relevante, a prática europeia tem vindo a sublinhar que uma monitorização eficaz deve abranger as diferentes fases do processo, desde a pré-partida até à entrega da pessoa às autoridades competentes do país terceiro.

Neste sentido, a literatura da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) evidencia que, em estudos comparativos, a monitorização das operações de regresso permanece, em vários Estados-Membros, excessivamente concentrada na fase prévia ao afastamento, não cobrindo de forma sistemática todas as fases da operação, apesar da sua relevância para a proteção efetiva dos direitos fundamentais (FRA, 2021).

Os relatórios de avaliação da Frontex relativos a 2024 corroboram esta evolução gradual. No primeiro semestre desse ano, pelo menos um monitor esteve presente em 73% das operações de regresso por voos charter coordenadas pela Agência, aumentando para 75% no segundo semestre, o que evidencia um progresso, ainda que longe de uma cobertura integral (Frontex, 2025c, pp. 22–23).

Contudo, a eficácia da monitorização não depende apenas da presença formal de monitores, mas também de um conjunto de condições estruturantes, designadamente a sua independência funcional, a existência de critérios claros de atuação, o acesso adequado à informação e a capacidade de contextualização das operações. É neste enquadramento que o direito da União atribui aos monitores funções de recolha de informação, acompanhamento de incidentes potencialmente relacionados com violações de direitos fundamentais, participação nos mecanismos de queixa e avaliação global das atividades desenvolvidas pela Frontex, com vista à melhoria da sua qualidade e coerência (Regulamento (UE) 2019/1896, artigos 109.º e 110.º).

Nesta perspetiva, a cooperação entre escoltas, chefes de equipa e monitores deve ser entendida como uma boa prática institucional, desde que não comprometa a independência funcional destes últimos. Em paralelo, a formação conjunta e a articulação entre os diferentes intervenientes revelam-se essenciais, não apenas para reforçar a consistência das observações, mas também para assegurar a sua correta interpretação e utilidade do ponto de vista operativo e corretivo (Frontex, 2025c, p. 26).

Um segundo pilar fundamental deste regime é o mecanismo de queixa. O ponto central reside no reconhecimento de que a mera existência formal de canais de reclamação não é suficiente: é indispensável que estes sejam acessíveis, compreensíveis e efetivamente operacionais para todas as pessoas envolvidas em operações de regresso.

O artigo 111.º do Regulamento (UE) 2019/1896 consagra precisamente a existência de um mecanismo de queixa acessível relativamente a alegadas violações de direitos fundamentais no âmbito das atividades da Frontex. Todavia, a sua eficácia depende de uma condição prévia essencial: o conhecimento efetivo da sua existência por parte dos destinatários. Por essa razão, constitui boa prática a disponibilização de informação clara e visível, através de meios como folhetos, cartazes ou painéis informativos, desde a fase de pré-partida.

A operacionalização deste mecanismo pode ser compreendida em três dimensões complementares. Em primeiro lugar, uma dimensão informativa, que assegura que a pessoa sujeita a retorno recebe informação adequada e atempada. Em segundo lugar, uma dimensão documental, que garante a existência de registos mínimos que comprovem a disponibilização dessa informação. Por fim, uma dimensão procedimental, que assegura que qualquer queixa apresentada é devidamente tratada através de um circuito institucional claro e rastreável.

Neste quadro, o mecanismo de queixa não deve ser entendido apenas como um direito individual, mas também como parte de uma cultura institucional de reporte, registo e resposta. Assim, articula-se a queixa individual com o dever institucional de identificar, registar e atuar perante potenciais violações, reforçando a dimensão de responsabilização do sistema. É neste terceiro pilar que se articulam os mecanismos de responsabilização e de reporte, com especial destaque para o relatório de ocorrência grave (SIR) da Frontex. Este instrumento assume um papel central, na medida em que obriga os participantes nas atividades operacionais da Agência a reportar qualquer alegação de violação de direitos fundamentais, por ação ou omissão. Paralelamente, o SIR contribui para a sistematização dos incidentes, assegurando o seu registo e categorização, bem como a possibilidade de adoção de medidas corretivas em tempo útil.

Neste contexto, os monitores da Frontex desempenham uma função particularmente relevante, na medida em que participam na coordenação do tratamento dos SIR, procedendo à verificação das alegações, à recolha e consolidação dos factos e à articulação com as autoridades nacionais competentes (Regulamento (UE) 2019/1896, artigos 109.º, 110.º e 111.º).

Uma vez esclarecido que o relatório de ocorrência grave (SIR) não deve ser entendido como um mero ato interno nem deve o seu circuito reduzido a uma dimensão exclusivamente procedimental, torna-se possível evitar duas derivas problemáticas: por um lado, a banalização de incidentes graves, reduzindo-os a simples dificuldades operacionais; por outro, a

produção de relatórios finais genéricos, suscetíveis de diluir factos sensíveis em narrativas vagas ou dificilmente verificáveis.

Ao prever que determinados eventos desencadeiam a obrigatoriedade de registo de um SIR, o sistema institui uma estrutura formal de reporte e acompanhamento que densifica o princípio da responsabilização. Todavia, esta não se esgota na elaboração de relatórios. Exige igualmente a existência de mecanismos institucionais capazes de interpretar, tratar e transformar a informação recolhida em medidas corretivas efetivas.

Deste ponto de vista, não basta invocar a autocorreção das equipas de escolta ou a boa vontade das chefias operacionais. O requisito juridicamente relevante consiste em afirmar que alegações credíveis, incidentes significativos e observações consistentes devem desencadear procedimentos de verificação e acompanhamento adequados, em prazo razoável e com registo suficiente para efeitos de escrutínio.

A responsabilização não é incompatível com a eficiência operacional; pelo contrário, pode reforçá-la. Os relatórios recentes da Frontex evidenciam que as observações dos monitores são regularmente utilizadas para formular recomendações dirigidas tanto aos Estados-Membros como às equipas operacionais da Agência. Estas recomendações incidem, designadamente, sobre práticas de desescalada, comunicação com pessoas vulneráveis, tratamento de menores, coordenação operacional, informação prévia sobre o regresso e apoio médico (Frontex, 2025c, pp. 23, 26).

Este enquadramento demonstra que a monitorização e os mecanismos de queixa desempenham também uma função de aprendizagem institucional. A responsabilização não se traduz, assim, apenas em reação a desvios ou irregularidades, mas integra um processo de melhoria contínua das práticas operacionais.

Em síntese, um sistema de regresso que se pretende simultaneamente eficaz e conforme com o Estado de Direito não pode limitar-se à organização logística de voos, escoltas e entregas. Deve integrar salvaguardas institucionais que permitam observar, compreender e corrigir o que ocorre em todas as fases críticas do processo.

Neste sentido, a monitorização, o mecanismo de queixa e os instrumentos de responsabilização não constituem travões externos à operação, mas elementos constitutivos da sua legitimidade e qualidade. Na sua ausência, o regresso pode ocorrer, mas com menor transparência, menor verificabilidade e maior exposição à arbitrariedade. Na sua presença destes mecanismos, o sistema reforça não apenas a proteção de direitos fundamentais, mas também a

consistência institucional, a confiança pública e a capacidade de aprendizagem operacional (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2008a, artigo 8.º, n.º 6).

5.5 Harmonização de procedimentos e mínimo organizacional: proposta de boas práticas

A harmonização de procedimentos constitui um domínio particularmente exigente, devendo ser entendida não como uma uniformização cega das práticas nacionais, mas como a definição de um mínimo organizacional comum. Este mínimo visa reduzir assimetrias entre Estados-Membros e assegurar que a execução dos afastamentos decorre de forma previsível, proporcional e conforme com os direitos fundamentais, incorporando, sempre que possível, as melhores práticas disponíveis.

Esta necessidade assume especial relevância no contexto dos voos charter, frequentemente associados a perfis de maior complexidade operacional, dos pontos de vista logístico, humano e financeiro. Em termos gerais, os voos comerciais tendem a ser utilizados em situações em que não existem acordos para operações charter ou em que o reduzido número de nacionais a afastar não justifica a mobilização de um voo dedicado. Acresce ainda que, em determinados casos, a opção por voos comerciais pode igualmente responder a preocupações de gestão da visibilidade pública e mediática do afastamento.

Neste quadro, a harmonização proposta não deve assentar na premissa de que todas as operações são idênticas. Pelo contrário, importa reconhecer que cada modalidade de regresso exige um planeamento organizacional ajustado ao nível de risco, ao tipo de operação e às circunstâncias individuais da pessoa a afastar, sem prejuízo da existência de um padrão mínimo comum de legalidade, dignidade, segurança e rastreabilidade (Frontex, 2025c, pp. 14–15).

Toda esta arquitetura normativa e operacional encontra o seu fundamento na exigência de respeito pela dignidade humana, pela integridade física e mental, bem como na proibição de tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes. No contexto do afastamento por via aérea, estes princípios assumem particular densidade prática.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) consagra de forma inequívoca a inviolabilidade da dignidade humana, o direito à integridade física e mental e a proibição absoluta de tortura e de tratamentos ou penas desumanas ou degradantes. Estes

princípios não operam apenas como limites negativos à atuação dos Estados, devendo igualmente funcionar como critérios positivos de organização das operações, impondo que o afastamento seja preparado, executado e documentado de forma plenamente compatível com a dignidade da pessoa e com a garantia efetiva dos seus direitos.

Neste quadro, uma primeira boa prática estrutural consiste na criação de equipas ou unidades dedicadas exclusivamente às operações de afastamento ou, em alternativa, na afetação de pessoal especificamente selecionado e formado para este tipo de missão. O afastamento por via aérea não se reduz a uma função de custódia, constituindo antes uma atividade de natureza simultaneamente jurídica, humana e operacional, na qual assumem particular relevância a comunicação com a pessoa a afastar, a leitura e avaliação comportamental, a gestão do stress, a avaliação de riscos, o conhecimento dos limites legais da atuação e os aspetos médicos da intervenção.

As “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” do Conselho da Europa (2005, pp. 50-51) são claras ao estabelecer que os membros da escolta devem ser cuidadosamente selecionados, receber formação adequada e dispor de informação suficiente sobre a pessoa a afastar, de modo a garantir uma comunicação eficaz. O respetivo comentário reforça que essa formação pode incluir comunicação intercultural, gestão do stress e dimensões jurídicas e médicas da operação, salientando ainda como práticas recomendáveis a rotação funcional e o apoio psicológico especializado, precisamente para prevenir o desgaste profissional, a automatização das respostas e eventuais processos de desumanização.

A utilidade da constituição de equipas especializadas revela-se particularmente relevante na fase de pré-partida, isto é, no momento em que a operação ainda se encontra em preparação e existe margem para reduzir a imprevisibilidade e construir condições mínimas de cooperação.

Uma boa prática particularmente relevante consiste na criação, sempre que a avaliação de risco o permita e o efetivo da unidade o justifique, de um contacto prévio entre a equipa de escolta – ou, pelo menos, um dos seus membros – e a pessoa sujeita a afastamento, designadamente no centro de detenção, estabelecimento prisional ou outro local onde esta se encontre.

Esta etapa revela-se particularmente relevante, na medida em que desloca parte significativa da gestão do risco para um momento anterior ao contexto mais sensível do aeroporto e do embarque. Permite, assim, uma primeira avaliação funcional, a prestação de informação

adequada à pessoa, a sua preparação para o processo e, sempre que possível, a realização de contactos prévios com familiares ou a formalização de pedidos relevantes.

O padrão europeu é explícito neste domínio. A Orientação 18 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” do Conselho da Europa (2005, pp. 50–51) recomenda o estabelecimento de contacto prévio entre os membros da escolta e a pessoa a afastar, sublinhando que a ausência de comunicação adequada tende a aumentar o risco de reações de pânico, resistência e fenómenos de desumanização.

Esta lógica é igualmente refletida nas recomendações recentes da Frontex, ao enfatizar a importância de fornecer informação relevante com antecedência à data do afastamento, permitindo à pessoa afetada obter aconselhamento, recuperar os seus pertences, aceder a assistência médica e preparar-se psicologicamente para o regresso (Frontex, 2025c, p. 24).

Neste sentido, a comunicação deve ser entendida como um instrumento operativo central, e não como uma dimensão acessória do procedimento. A literatura de formação da Frontex sublinha ainda a relevância de elementos comunicacionais e comportamentais no primeiro contacto, designadamente a apresentação clara do papel da escolta, a explicação simples do procedimento, a identificação de necessidades concretas, bem como a atenção à linguagem corporal, ao tom de voz, ao contacto visual, à escuta ativa e à disposição para cooperação e assistência.

Embora parte da literatura mais desenvolvida sobre comunicação tenha sido produzida no contexto do aconselhamento ao retorno e da reintegração, vários desses princípios podem, com a devida prudência, ser adaptados à fase inicial do afastamento. Em particular, a escuta ativa, a postura não confrontacional, a sensibilidade cultural, a evitação de linguagem excessivamente técnica ou impositiva e a gestão cuidada do discurso podem contribuir para reduzir níveis de ansiedade, resistência e bloqueios comunicacionais iniciais.

O *Reintegration Handbook* da OIM é particularmente relevante neste ponto, ao sublinhar que a comunicação eficaz depende não apenas das palavras utilizadas, mas também do tom, do momento, da forma como são proferidas e da capacidade de escutar sem julgamento e de observar o comportamento da pessoa de forma atenta e respeitosa (OIM, 2019, pp. 251-255, 267).

A harmonização deve igualmente abranger a composição das equipas de escolta, constituindo esta uma boa prática estrutural relevante. A sua definição não deve depender exclusivamente da disponibilidade de efetivos, mas antes refletir a avaliação do risco do caso, a

duração e complexidade da operação, as necessidades específicas da pessoa a afastar e o tipo de voo em causa.

Os padrões europeus apontam de forma consistente neste sentido. O Conselho da Europa recomenda que as equipas de escolta sejam compostas por pessoal especificamente formado e que incluam, sempre que possível, pelo menos um elemento do mesmo sexo da pessoa a afastar, por razões associadas à dignidade, à intimidade e à criação de um ambiente de maior confiança (Conselho da Europa, 2005, pp. 50-51).

Por sua vez, a Frontex sublinha que o número de elementos da escolta deve ser determinado em função da avaliação do risco, recomendando igualmente a presença de elementos femininos quando estejam em causa mulheres em processo de retorno, bem como formação adequada para a gestão de perfis de risco específicos. Acresce ainda a importância de assegurar que a equipa interveniente dispõe de conhecimento suficiente sobre o caso concreto (Frontex, 2025c, p. 24).

Deste modo, a composição da escolta deve ser entendida como uma decisão funcionalmente ajustada a cada situação concreta, e não como a aplicação mecânica de um rácio abstrato entre escolta e pessoa a retornar.

No caso dos voos charter, esta exigência de adequação funcional estende-se de forma particularmente relevante à gestão do espaço e à distribuição dos indivíduos ao longo das diferentes fases da operação. Os materiais de formação da Frontex relativos às fases de pré-partida e embarque identificam e recomendam a existência de áreas especificamente designadas para cada finalidade, incluindo zonas de espera diferenciadas, espaços para revista corporal e instalações para avaliação médica, entre outras.

Neste contexto, são igualmente definidos procedimentos operacionais que cabem ao líder da escolta, nomeadamente a realização de *briefings*, a definição das prioridades e da ordem de transporte e embarque, bem como a organização do procedimento de embarque e a distribuição dos assentos a bordo, em função da configuração da aeronave e das características do grupo transportado.

Partindo deste enquadramento, é metodologicamente adequado sustentar que a harmonização de procedimentos deve incluir também uma dimensão de gestão espacial na fase pré-embarque. Tal pode traduzir-se, sempre que a avaliação de risco o justifique e as infraestruturas o permitam, na utilização de áreas designadas sob supervisão adequada e, quando

necessário, na separação funcional de perfis com maior potencial de perturbação, de modo a evitar efeitos de contágio comportamental no grupo.

Não se trata de transformar estes espaços em zonas de natureza sancionatória, mas antes de reconhecer que a concentração indiferenciada de perfis heterogêneos pode comprometer a estabilidade da operação e aumentar a probabilidade de incidentes, com impacto tanto na segurança como na proporcionalidade da intervenção.

A própria Frontex sublinha a importância de uma correta disposição dos assentos e de uma coordenação adequada entre autoridades nacionais quanto às circunstâncias individuais da pessoa a afastar, designadamente a sua situação familiar, documentação e condição de saúde, reforçando a ideia de que o desenho espacial da operação deve ser sensível ao risco e às necessidades concretas do caso (Frontex, 2025c, p. 24).

No plano operacional, a gestão do espaço e da sequência de embarque assume particular relevância. A organização da ordem de embarque deve ser determinada em função da avaliação de risco e do nível de cooperação dos indivíduos, procurando minimizar tensões operacionais e garantir o controlo do ambiente a bordo. De igual modo, a coordenação com a tripulação e com o comandante da aeronave revela-se essencial para assegurar uma comunicação adequada com os restantes passageiros, quando aplicável, contribuindo para a estabilidade do contexto operacional e para a redução de perceções de insegurança.

A mesma lógica deve aplicar-se à gestão de indivíduos violentos ou particularmente agitados e não cooperantes. A Frontex refere expressamente a necessidade de formação especializada para escoltas envolvidas no afastamento de indivíduos com comportamentos violentos, o que evidencia o reconhecimento, ao nível europeu, da especificidade destes perfis e da necessidade de lhes responder através de preparação prévia, planeamento operacional e capacitação adequada, e não apenas através de mecanismos de contenção reativa.

Neste quadro, parece metodologicamente defensável sustentar que, sempre que a avaliação de risco o justifique, tais indivíduos não devam ser integrados de forma indiferenciada no mesmo fluxo operacional nem na mesma área de espera, podendo justificar-se uma gestão espacial separada ou, pelo menos, diferenciada dentro da área designada.

O mesmo raciocínio aplica-se à sequência de abordagem e embarque. Se os procedimentos operacionais associam o transporte e embarque a elementos como priorização, técnicas de cooperação, medidas de contenção ou eventual uso da força, então a ordem de embarque deve ser determinada em função da avaliação de risco individual, do grau de cooperação e

da necessidade de preservar a estabilidade global do grupo, evitando que tais decisões fiquem dependentes de contingências do momento.

Por sua vez, a disposição dos assentos não deve ser entendida apenas como uma questão logística de distribuição de lugares, mas como um instrumento de gestão operacional do risco, permitindo facilitar a supervisão, acomodar necessidades médicas ou familiares e reduzir a probabilidade de contágio comportamental durante o transporte e no interior da aeronave (Frontex, 2025c, p. 24).

Este ponto é decisivo para a harmonização, na medida em que diz respeito à definição de “linhas vermelhas” ou critérios decisórios em matéria de uso da força, de medidas de contenção e da eventual decisão de continuidade ou cancelamento da operação.

A Orientação n.º 17 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” do Conselho da Europa (2005) estabelece que, no respeito pela dignidade da pessoa a afastar, deve ser assegurada a prioridade à segurança dos restantes passageiros, da tripulação e da própria pessoa, admitindo-se que a operação possa ter de ser interrompida sempre que a sua continuidade represente um risco para essa segurança. O respetivo comentário clarifica que a operação não deve ser apresentada às equipas de escolta como um objetivo a cumprir a qualquer custo. Por sua vez, a Orientação n.º 19 reforça que apenas são admissíveis meios de contenção estritamente proporcionais à resistência efetiva ou razoavelmente antecipada, devendo ser excluídas todas as técnicas suscetíveis de obstruir as vias aéreas ou de conduzir a posições potencialmente geradoras de asfixia (Conselho da Europa, 2005). Acresce que o uso da força deve obedecer ao critério da estrita necessidade, em função do comportamento da pessoa envolvida, em consonância com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, nomeadamente no caso *Bouyid v. Belgium* (2015).

Este enquadramento permite demonstrar que a proporcionalidade não constitui um conceito meramente abstrato, mas antes um critério operativo contínuo, que exige reavaliação permanente da necessidade, intensidade e duração do uso da força e das medidas de contenção ao longo de toda a operação.

Apresentam-se dois exemplos práticos, frequentes na operação, que permitem ilustrar de forma clara critérios de decisão e “gatilhos” de interrupção ou cancelamento do afastamento. No primeiro cenário, durante o deslocamento de um indivíduo à casa de banho, mesmo após revista corporal, este consegue ocultar um pequeno objeto cortante e tenta provocar autoagressões, seja contra estruturas físicas (como portas ou esquinas), seja contra o próprio

corpo. Perante qualquer lesão ou suspeita de dano físico ou psicológico, a escolta deve interromper imediatamente o procedimento e acionar o profissional de saúde responsável ou os serviços médicos do aeroporto. A avaliação da aptidão para viajar deve, neste contexto, ser exclusivamente determinada por pessoal médico.

Num segundo cenário, sempre que exista informação prévia relevante – por exemplo, histórico de comportamento agressivo – esta deve integrar a avaliação de risco partilhada com a escolta e pode justificar a aplicação inicial de medidas de contenção proporcionais, devidamente fundamentadas pelo líder de escolta. Todavia, a sua manutenção depende da resistência efetiva ou razoavelmente antecipada e de uma avaliação dinâmica contínua do risco. Caso, durante a aplicação dessas medidas, surjam sinais de colapso físico, perda de consciência ou qualquer dúvida quanto ao estado respiratório do indivíduo, o procedimento deve ser imediatamente suspenso, sendo acionada assistência médica, passando a decisão sobre a continuidade exclusivamente para os profissionais de saúde.

Ambos os exemplos ilustram a existência de verdadeiras “linhas vermelhas”: a operação não pode prosseguir quando esteja em causa um risco para a integridade física da pessoa, não sendo admissível que as equipas de escolta decidam, condicionem ou pressionem a continuidade da viagem em tais circunstâncias.

Neste sentido, o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) sublinha, nos seus standards sobre deportações por via aérea, os riscos associados à asfixia posicional, particularmente em situações em que a pessoa é obrigada a manter posições forçadas, como a flexão prolongada do tronco ou posições ventrais com compressão do tórax, das costas ou do pescoço, suscetíveis de comprometer a respiração normal.

No decurso do voo, os mesmos princípios mantêm-se aplicáveis, exigindo a reavaliação contínua da necessidade de medidas de contenção e, sempre que possível, a sua redução ou remoção. O CPT alerta igualmente para práticas suscetíveis de configurar tratamento degradante, como a restrição do acesso a instalações sanitárias ou o uso de fraldas como medida de contenção.

Por fim, devem ser evitadas técnicas que obstruam total ou parcialmente as vias respiratórias, devendo ainda assegurar-se que, em situações de emergência a bordo, todos os dispositivos de contenção possam ser removidos pelo próprio indivíduo ou pelas escoltas, sob indicação da tripulação ou do comandante da aeronave (CPT, 2003, pp. 2–3).

Este ponto complementa o anterior e sublinha a importância de assegurar uma avaliação médica adequada antes e durante toda a operação de afastamento. Compete ao Estado-Membro garantir que os indivíduos sujeitos a regresso se encontram em condições físicas e psicológicas que permitam a realização segura do transporte por via aérea, devendo, sempre que necessário, ser disponibilizada documentação clínica relevante, em particular no caso de pessoas com patologias graves ou que requeiram tratamento contínuo.

A Orientação n.º 16 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” do Conselho da Europa (2005) estabelece que não devem ser objeto de afastamento as pessoas que se encontrem clinicamente inaptas para viajar, ou nos casos em que exista predisposição clínica relevante, necessidade de tratamento em curso ou previsibilidade de utilização de medidas de contenção que possam agravar o seu estado de saúde.

O Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) acrescenta que a administração de medicação durante o afastamento deve assentar numa decisão médica individualizada e, salvo circunstâncias excecionais devidamente justificadas, no consentimento informado da pessoa em causa, constituindo uma linha vermelha a utilização de sedativos como mero instrumento de controlo operacional (CPT, 2003, p. 4).

Um princípio fundamental de boa prática consiste no respeito pelo princípio da mínima intrusão na revista corporal e na inspeção de bagagem. A formação ministrada no âmbito da Frontex aponta para que estes procedimentos sejam realizados pelas equipas responsáveis pelo acompanhamento da pessoa a afastar, devendo todo o processo decorrer em conformidade com os direitos fundamentais, com especial atenção à dignidade, ao género e à minimização do contacto físico. As técnicas operacionais assentam, de forma consistente, em abordagens comunicacionais baseadas na explicação do procedimento, na solicitação de colaboração e na recolha de informação relevante.

Este aspeto é central, na medida em que demonstra que mesmo operações intrusivas, como o afastamento, devem ser enquadradas por uma lógica de comunicação estruturada e de respeito pela pessoa. A revista corporal deve obedecer a princípios de escalonamento, privilegiando sempre os meios menos intrusivos, como a inspeção por raio-X, e apenas recorrendo a métodos mais invasivos quando exista fundamento objetivo, risco concreto e adequada justificação documental.

Deve igualmente existir um espaço especificamente designado para este efeito, adequado, reservado e que assegure a inexistência de exposição desnecessária a terceiros. Sempre que

possível, a revista deve ser realizada por elementos do mesmo sexo da pessoa em causa, em conformidade com as orientações europeias de proteção da dignidade e da intimidade.

A Frontex estabelece, neste domínio, limites claros de atuação na formação das suas equipas, designadamente no que respeita à proibição de práticas de exposição desnecessária do corpo, sublinhando que tais medidas devem constituir exceções estritamente justificadas, realizadas em condições de privacidade, pelo tempo mínimo indispensável e com respeito rigoroso pela dignidade humana. Embora existam diferenças de enquadramento entre ordenamentos jurídicos nacionais, a tendência europeia aponta para uma forte restrição destas práticas, privilegiando soluções menos intrusivas.

Do ponto de vista funcional, esta abordagem não tem apenas relevância ética, mas também operacional: reduz o impacto psicológico da intervenção, diminui a probabilidade de resistência e reforça a legitimidade da atuação das equipas.

Em alguns contextos operacionais, a revista corporal pode ser realizada por unidades distintas das equipas de escolta responsáveis pelo afastamento, designadamente equipas de apoio em terra, com o objetivo de reduzir tensões, constrangimentos culturais ou pessoais e preservar uma relação funcional mais estável no momento da execução da operação. Esta separação funcional pode ainda revelar-se relevante em termos de gestão de carga operacional, permitindo que as equipas de escolta integrem a operação numa fase mais avançada, particularmente em voos de longo curso.

Uma dimensão igualmente essencial a integrar neste mínimo organizacional é a do fardamento e da identificabilidade funcional das equipas de escolta. O Conselho da Europa é claro ao afirmar que os membros da escolta devem ser identificáveis e que o uso de capuzes ou máscaras deve ser proibido. O Comentário à Orientação n.º 18 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” esclarece que essa identificabilidade pode assumir formas como a indicação de nome ou número visível no badge, sublinhando ainda que a ausência de identificação tende a aumentar a ansiedade da pessoa sujeita a afastamento, a dificultar a comunicação operacional e a comprometer a atribuição de responsabilidades em caso de alegações de maus-tratos (Conselho da Europa, 2005, pp. 50-51).

Esta orientação permite distinguir dois planos complementares. Por um lado, a necessidade de garantir uma identificabilidade clara e funcional dos intervenientes. Por outro, a conveniência de evitar, em determinados contextos operacionais, uma exposição visual excessivamente ostensiva da operação.

Nos voos charter, onde a operação decorre em ambiente mais controlado, é frequente a utilização de coletes ou elementos distintivos com marcação funcional visível, permitindo diferenciar escoltas, chefe de escolta, equipas de apoio, monitores, observadores e oficiais de ligação. Esta solução constitui uma boa prática na medida em que reforça a cadeia de comando, a coordenação operacional e a imputação de responsabilidades.

Nos voos comerciais, pelo contrário, a discrição operacional assume frequentemente maior relevância. Em linha com a abordagem da Frontex relativamente ao carácter mais discreto deste tipo de operações, a utilização de vestuário civil discreto, mas homogéneo entre os membros da escolta, revela-se mais adequada. O critério determinante não deve ser a reprodução de uniformes policiais, mas sim a combinação entre discrição externa e identificabilidade funcional suficiente, incluindo para efeitos de coordenação com a tripulação, autoridades aeroportuárias e autoridades de trânsito aeroportuário em Estados-Membros ou países terceiros.

Neste sentido, práticas observadas em alguns Estados-Membros, como o uso de vestuário civil padronizado ou de elementos discretos de identificação funcional, podem ser interpretadas como uma adaptação contextual do princípio da identificabilidade, e não como o seu abandono. Trata-se, antes, de uma solução funcionalmente diferenciada que procura compatibilizar transparência operacional com exigências de discrição, em função do tipo de voo e do contexto operativo (Frontex, 2025c, pp. 14-15).

Outro elemento incontornável é a liderança operacional efetiva. Um afastamento por via aérea exige uma chefia que não se limite ao exercício de autoridade formal, mas que detenha conhecimento efetivo do caso, do plano operacional e da restante documentação relevante associada à missão.

A Frontex sublinha que os líderes das equipas de escolta devem conhecer em profundidade o conteúdo do plano operacional e dos documentos conexos, uma vez que a função de liderança não se restringe à gestão imediata de pessoas, implicando igualmente o domínio do enquadramento jurídico e operacional da missão, bem como a capacidade de transmitir instruções coerentes e consistentes ao longo de toda a operação.

Mais do que isso, a liderança deve incorporar a responsabilidade de identificar pontos críticos e de ativar, quando necessário, a interrupção da operação sempre que a sua continuidade comprometa a segurança ou a dignidade da pessoa sujeita a regresso.

Neste ponto, a convergência com o Conselho da Europa é direta. A Orientação n.º 17 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” estabelece que o afastamento não deve ser apresentado às equipas de escolta como um objetivo a cumprir a qualquer custo, podendo ter de ser interrompido sempre que a sua continuação coloque em causa a segurança da pessoa retornada, dos restantes passageiros ou da tripulação. Neste quadro, o líder de escolta assume um papel central na identificação de linhas vermelhas e na gestão dos critérios de interrupção da operação (Conselho da Europa, 2005, pp. 48-49).

Como último ponto, deve ser considerada a lógica da monitorização, documentação e responsabilização. Toda a estrutura operacional deve integrar um conjunto mínimo de instrumentos de registo, incluindo relatórios imediatos, *debriefings*, relatórios finais, SIR e outros formulários operacionais relevantes.

A Orientação n.º 20 das “Vinte Orientações sobre o Regresso Forçado” do Conselho da Europa (2005) sublinha a necessidade de uma monitorização efetiva das operações de regresso, bem como da existência de vias de recurso adequadas. Em paralelo, a Diretiva de Retorno (Diretiva 2008/115/CE) impõe aos Estados-Membros a obrigação de assegurar a existência de um sistema eficaz de controlo e monitorização das operações de afastamento.

Neste contexto, a monitorização não pode ser entendida como uma mera referência formal à sua existência, mas como um sistema operativo exigente de registo e rastreabilidade. Devem ser obrigatoriamente documentadas as decisões críticas ao longo da operação, incluindo o uso da força, medidas de contenção, incidentes clínicos, alegações de maus-tratos, recusas de aceitação ou quaisquer outras ocorrências relevantes para a integridade da operação.

Em síntese, a harmonização entre Estados-Membros deve traduzir-se na construção de um núcleo comum de exigências mínimas. Não se trata de introduzir alterações estruturais radicais, mas de sistematizar um conjunto de boas práticas já identificáveis na prática operacional europeia, nomeadamente: equipas selecionadas e adequadamente formadas; contacto prévio com a pessoa a afastar sempre que operacionalmente possível; recolha, partilha e tratamento funcional de informação relevante; atenção às circunstâncias individuais do caso; gestão espacial adequada no contexto aeroportuário; utilização de áreas designadas; tratamento diferenciado de perfis particularmente agitados ou violentos quando objetivamente justificado; procedimentos de embarque e liderança operacional; comunicação eficaz; e identificabilidade funcional das equipas.

A consolidação destas práticas num quadro comum não implica a criação de um modelo uniforme fechado, mas antes a redução da fragmentação operacional e o reforço da coerência entre Estados-Membros. Deste modo, promove-se uma maior previsibilidade na execução das operações, ao mesmo tempo que se procura aproximar a prática operacional europeia de um modelo simultaneamente mais eficaz, mais seguro e mais conforme com os padrões de dignidade humana e proteção de direitos fundamentais.

Em termos analíticos, a proposta apresentada neste capítulo configura um modelo de harmonização operacional baseado na definição de um mínimo organizacional comum para a execução de operações de regresso por via aérea. Este modelo assenta na articulação entre os princípios e os mecanismos da legalidade, proporcionalidade e proteção de direitos fundamentais, assim como de mecanismos de gestão operacional do risco, traduzindo uma conceção de legitimidade procedimental aplicada ao domínio da governação migratória europeia. Neste enquadramento, a harmonização não se limita à uniformização técnica de procedimentos, mas constitui um instrumento de reforço da previsibilidade, da rastreabilidade e da responsabilização das operações, contribuindo simultaneamente para a eficácia operacional e para a consolidação do Estado de Direito no espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

Conclusões

A presente dissertação analisou a política de regresso da União Europeia, com particular incidência na tensão entre o regresso voluntário assistido e o afastamento forçado de nacionais de países terceiros em situação irregular, enquadrando essa análise no direito da União Europeia, no direito internacional aplicável e na evolução recente introduzida pelo Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, bem como na prática operacional dos Estados-Membros e da Frontex.

Da investigação realizada resulta que a política de regresso constitui atualmente um eixo estruturante da governação migratória da União Europeia, não podendo ser compreendida como um mero mecanismo técnico de execução de decisões administrativas de afastamento. Trata-se, antes, de um domínio de elevada densidade normativa e institucional, no qual convergem a soberania dos Estados, a cooperação operacional europeia e, de forma particularmente intensa, a tutela dos direitos fundamentais.

A conclusão central deste trabalho é a de que a política de regresso da União Europeia apenas alcança plena legitimidade jurídica e sustentabilidade política quando se estrutura a partir de uma preferência substancial, e não meramente declarativa, pelo regresso voluntário assistido, relegando o afastamento forçado para uma função estritamente subsidiária, excecional e rigorosamente individualizada.

No que respeita ao impacto do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo (2024), conclui-se que este não introduz uma rutura paradigmática face ao modelo anterior, mas antes uma intensificação da articulação funcional entre as diferentes fases do ciclo migratório – designadamente triagem, procedimentos de fronteira, apreciação de pedidos de proteção internacional e decisões de regresso. Esta maior integração reforça a eficiência sistémica, mas acentua simultaneamente o risco de compressão das garantias procedimentais, em particular quando a aceleração administrativa não é acompanhada por uma avaliação efetiva e individualizada da vulnerabilidade e do princípio de *non-refoulement*.

Verifica-se, adicionalmente, uma significativa heterogeneidade na aplicação prática da política de regresso entre Estados-Membros. Apesar da existência de um quadro jurídico comum, persistem diferenças relevantes ao nível da operacionalização do regresso voluntário assistido, da qualidade dos mecanismos de reintegração, da intensidade dos sistemas de monitorização e da própria cultura administrativa de execução. Esta fragmentação compromete

a coerência do sistema europeu de regresso e evidencia que o principal défice não reside apenas na eficácia da execução, mas também na insuficiente harmonização material das práticas nacionais.

No plano do afastamento forçado, conclui-se que este constitui a modalidade mais intrusiva e juridicamente sensível da política de regresso, implicando frequentemente restrições severas à liberdade e potenciais riscos para a integridade física e psicológica da pessoa. Por essa razão, não pode ser reduzido a um ato técnico de execução administrativa, mas deve ser entendido como uma intervenção estritamente condicionada por princípios estruturantes como a dignidade da pessoa humana, o *non-refoulement*, a proporcionalidade, a proibição de expulsões coletivas e o direito a recurso efetivo.

Do ponto de vista normativo e ético, a dissertação demonstra que a legalidade formal não esgota a apreciação da legitimidade material do afastamento. Mesmo quando juridicamente admissível, esta medida comporta uma dimensão intrinsecamente disruptiva, com impacto potencialmente significativo sobre a integridade física, psicológica e social da pessoa visada, o que reforça a sua natureza excecional e de último recurso.

Em contraponto, o regresso voluntário assistido, quando assente em condições materiais efetivas – nomeadamente informação clara, ausência de coerção, aconselhamento qualificado e apoio real à reintegração – emerge como a modalidade mais coerente com o quadro jurídico da União Europeia e com os seus valores fundacionais. Todavia, a sua legitimidade depende de forma decisiva da existência de condições substanciais de voluntariedade, sendo insuficiente uma aceção meramente formal do consentimento.

Neste contexto, a reintegração no país de origem assume uma função estruturante e não acessória. A ausência de medidas consistentes de apoio económico, social e institucional compromete a sustentabilidade do regresso e reduz a sua eficácia a médio e longo prazo, fragilizando simultaneamente a credibilidade global do sistema.

A análise desenvolvida permite, assim, sustentar que o regresso voluntário assistido não constitui apenas uma alternativa preferível sob o ponto de vista humanitário, mas também a solução mais racional em termos jurídicos, institucionais e de política pública. É esta modalidade que melhor concretiza a articulação entre eficácia administrativa, cooperação internacional e respeito pelos direitos fundamentais.

A legitimidade global da política de regresso depende, ainda, da existência de mecanismos robustos de monitorização, transparência e responsabilização. A execução das decisões de regresso exige sistemas efetivos de registo, documentação sistemática de incidentes, supervisão independente, vias de reclamação eficazes e formação especializada dos agentes envolvidos. Estes elementos não são acessórios, mas constitutivos da própria conformidade do sistema com o Estado de Direito e com os direitos fundamentais.

Em termos gerais, conclui-se que a política de regresso deve ser avaliada não apenas pelos seus resultados quantitativos, mas sobretudo pela qualidade jurídica, procedimental e ética da sua execução. A eficiência administrativa só adquire legitimidade plena quando é acompanhada por garantias efetivas de transparência, controlo e responsabilização.

Em resposta às questões de investigação, conclui-se que a União Europeia dispõe de um quadro jurídico suficientemente desenvolvido para sustentar uma política de regresso compatível com os direitos fundamentais, embora a sua aplicação prática continue marcada por assimetrias relevantes entre Estados-Membros. O Novo Pacto reforça a centralidade do regresso, mas não elimina – e em certos aspetos acentua – as tensões estruturais entre eficiência procedimental e proteção de direitos.

O afastamento forçado permanece juridicamente admissível, mas materialmente exigente e eticamente sensível, enquanto o regresso voluntário assistido se afirma como a via mais adequada do ponto de vista jurídico, operacional e axiológico.

A conclusão final desta dissertação é, por isso, inequívoca: a política de regresso da União Europeia apenas pode ser considerada juridicamente legítima e politicamente sustentável se preservar uma preferência substantiva pelo regresso voluntário assistido, reservando o afastamento forçado para situações verdadeiramente excecionais, sujeitas a critérios estritos de necessidade, proporcionalidade, individualização e controlo.

Mais do que otimizar indicadores de execução, o desafio central da política de regresso na União Europeia consiste em assegurar que cada decisão respeita a pessoa humana enquanto fim em si mesma e não enquanto objeto de administração migratória. É neste critério que se mede, em última instância, a coerência entre a prática da União Europeia e os valores jurídicos e políticos que a estruturam.

Referências bibliográficas

- ACNUR/UNHCR. (1951/1967). *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951) e Protocolo (1967)*. <https://www.unhcr.org/4ca34be29>.
- ACNUR/UNHCR. (2007). *Advisory opinion on the extraterritorial application of non-refoulement obligations*. <https://www.unhcr.org/publications/legal/4d9486929/advisory-opinion-extraterritorial-application-non-refoulement-obligations.html>.
- ACNUR/UNHCR. (2012). *Detention guidelines: Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*. <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.
- Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA). (2025). *Asylum report 2025: Standards and safeguards for applicants in reception (sec. 5.2)*. Serviço das Publicações da União Europeia. <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2025/52-standards-and-safeguards-applicants-reception>.
- Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA). (2019). *Return of irregular migrants: Fundamental rights considerations*. Serviço das Publicações da União Europeia. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf.
- Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA). (2014). *Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração*. Serviço das Publicações da União Europeia. https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded-0_pt.pdf.
- Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA). (2021). *Forced return monitoring systems – State of play in 27 EU Member States – 2021 Update*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/forced-return-monitoring-systems-2021-update>.
- Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA). (2025). *Forced return monitoring systems*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/forced-return-monitoring-systems-2025-update>.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2021). *Código de conduta para operações de regresso e intervenções de regresso da Frontex* <https://prd.frontex.europa.eu/document/code-of-conduct-for-return-operations-and-return-interventions-previous-version/>.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2024a). *Consolidated annual activity report 2023*. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/286387/Frontex%20CAAR%202023.pdf>.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2024b). *Evaluation report on the results of returns implemented in the 1st half of 2024*. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/fer-2024-1st-half.pdf>.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2025a). *Annual risk analysis 2025–2026*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/2025/Annual_Brief_2025.pdf.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2025b). *Consolidated annual activity report for 2024*. Serviço das Publicações da União Europeia. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/CAAR_2024_Official_Publication.pdf.
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). (2025c). *Evaluation report on return operations conducted in the 2nd semester of 2024*. Publications Office of the

- European Union. <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/frontex-evaluation-report-2nd-semester-2024.pdf>.
- Amnistia Internacional. (2024a). *Liberty and dignity: Amnesty International's observations on the administrative detention on migrants and asylum-seeking people in Italy*. https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2024/07/AI_Liberty-and-Dignity-Italy.pdf.
- Amnistia Internacional. (2024b). *O estado dos direitos humanos no mundo 2024. Amnistia Internacional*. <https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2024/04/POL1072002024PORTUGUESE.pdf>.
- Amnesty International. (2024c). Europe: Human rights violations in migration and return procedures. Amnesty International.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood Press.
- Börzel, T. A. (2010). *European governance: Negotiation and competition in the shadow of hierarchy*. *Journal of Common Market Studies*, 48(2), 191–219. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x>.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Voluntary return: Statistics – REAG/GARP support programme*. <https://www.bamf.de/EN/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html>.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Carrera, S., & den Hertog, L. (2017). *It wasn't me! The Luxembourg Court orders on the EU–Turkey refugee deal*. Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Carrera, S. (2020). *Whose Pact? The cognitive dimensions of the new EU Pact on Migration and Asylum* (CEPS Policy Insights No. 2020-22). Centre for European Policy Studies. <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/09/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>.
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2012). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 326/391. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.
- Cassarino, J.-P. (2008). *Return migrants to the Maghreb: Reintegration and development challenges* (EUI Working Paper RSCAS No. 2008/18). European University Institute.
- Cissé, M. (2023). *Migração, retorno e as complexas dinâmicas da mobilidade humana contemporânea*. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.
- Comissão Europeia. (2011). *Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455>.
- Comissão Europeia. (2017). *Recomendação (UE) 2017/2338 - Manual do regresso comum (Return handbook)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>.
- Comissão Europeia. (2018). *COM(2018) 634 final - Proposta de reformulação da Diretiva Regresso*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A634%3AFIN>.
- Comissão Europeia. (2020a). *COM(2020) 609 final - Novo Pacto sobre Migração e Asilo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.
- Comissão Europeia. (2020b). *Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão 2021–2027 (COM(2020) 758 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758>.

- Comissão Europeia. (2021). *COM(2021) 120 final - Estratégia da UE para o regresso voluntário e a reintegração*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0120>.
- Comissão Europeia. (2022). *Practical handbook for border guards (Schengen handbook)*. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Practical%20handbook%20for%20border%20guards_en.pdf.
- Comissão Europeia. (2024a). *Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251>.
- Comissão Europeia. (2024b). *Handbook for the practical application of the Visa Code*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/1d79f44d-49ba-4847-951e-129f924b1051_en?filename=Commission%20Implementing%20Decision%20C\(2024\)%204319-annex_en.PDF](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/1d79f44d-49ba-4847-951e-129f924b1051_en?filename=Commission%20Implementing%20Decision%20C(2024)%204319-annex_en.PDF)
- Comissão Europeia. (2025). *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um sistema comum de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular na União, e que revoga a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a Diretiva 2001/40/CE do Conselho e a Decisão 2004/191/CE do Conselho da Europa. (2025) 101 final; 2025/0059(COD)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101>.
- Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT). (2003). *Deportation of foreign nationals by air (CPT/Inf(2003)35-part)*. <https://rm.coe.int/16806cd172>.
- Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT). (2010). *20.º relatório geral - secção sobre afastamentos por via aérea*. <https://rm.coe.int/16806cd172>.
- Conselho da Europa. (2005). *Twenty guidelines on forced return*. https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/source/malagaregconf/20_guidelines_forced_return_en.pdf.
- Conselho da Europa. (1950). *Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)*. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf.
- Conselho da União Europeia. (2004). *Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para afastamentos por via aérea de nacionais de países terceiros sujeitos a decisões de afastamento*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 261, 28–35. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004D0573>.
- Conselho da União Europeia. (2010). *Decisão 2010/252/UE (vigilância das fronteiras marítimas externas)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2010/252/oj>.
- Costello, C., & Mouzourakis, M. (2016). *The Common European Asylum System: Where did it all go wrong? Asylum Information Database* em M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, & C. Matera (Eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 263–300). Routledge.
- Cyprus Refugee Council. (2024). *Cyprus: Country report: 2023 update*. Asylum Information Database (AIDA), European Council on Refugees and Exiles (ECRE). https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/05/AIDA-CY_2023-Update.pdf.
- Curtin, D. (2007). *Holding (quasi-)autonomous EU administrative actors to public account*. *European Law Journal*, 13(4), 523–541.
- de Haas, H., Castles, S., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* (6th ed.). Guilford Press.
- Greek Council for Refugees. (2024). *Country reports/Greece – 2023 update*. Asylum Information Database (AIDA), European Council on Refugees and Exiles (ECRE). https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-GR_2023-Update.pdf.

- Eurostat. (2026). *EU population diversity by citizenship and country of birth*. Statistics Explained. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_population_diversity_by_citizenship_and_country_of_birth.
- European Anti-Fraud Office. (2022). Investigation report concerning Frontex operational activities. OLAF.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (2019). *Factsheet on immigration detention*. Council of Europe.
- European Migration Network. (2019). *Policies and practices on return counselling for migrants in EU Member States and Norway*. EMN Inform. <https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2020/12/255.pdf>.
- European Migration Network & Eurostat. (2024). *Country factsheet 2023: Cyprus*. European Commission. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5d69b555-0b56-490f-9da2-27a26dedc47c_en?filename=EMN-factsheet-Cyprus-2023_en.pdf.
- Geddes, A. (2018). The politics of European Union migration governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(S1), 120–130. <https://doi.org/10.1111/jcms.12763>.
- Geddes, A., Hadj Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Migration and mobility in the European Union* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Geddes, A., & Scholten, P. (2016). *The politics of migration and immigration in Europe* (2nd ed.). SAGE.
- Greek Ombudsman. (2025). *Return of Third Country Nationals: Special Report 2024*. <https://www.theioi.org/downloads/6epsl/Greek%20Ombudsman%20-%20Special%20Report%20-%20Return%20of%20Third%20Country%20Nationals%202024%20-%20EN.pdf>
- Guild, E. (2009). *Security and migration in the 21st century*. Polity Press.
- International Organization for Migration. (2026). *REAG/GARP and StarthilfePlus*. IOM Germany. <https://germany.iom.int/reag/garp-starthilfeplus3>.
- Hanitzsch, C. L. (2025). *Briefing: The CEAS reform and its national implementation*. European Relations. <https://europeanrelations.com/briefing-the-ceas-reform-and-its-national-implementation/>.
- King, R. (2000). Generalizations from the history of return migration. In B. Ghosh (Ed.), *Return migration: Journey of hope or despair?* (pp. 7–55). International Organization for Migration.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777.
- Koch, A. (2014). *The politics of migration and mobility*. Routledge.
- Kuschminder, K. (2017). *Reintegration strategies: Conceptualizing how return migrants reintegrate*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55741-0>.
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2022). *The Securitization of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. https://uwe-repository.worktribe.com/preview/6962444/Securitization_migration_Frontex_practices_Leonard_Kaunert_final.pdf.
- Lavenex, S. (2011). *Concentric circles of flexible “EUropean” integration: A typology of EU external governance relations*. *Comparative European Politics*, 9(4–5), 372–393. <https://doi.org/10.1057/cep.2011.7>.
- Lavenex, S. (2016). *Multilevelling EU external governance: The role of international organisations in the diffusion of EU migration policies*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554–570.

- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). *EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in European politics*. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791–812.
- Nações Unidas. (1982). *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)*. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.
- Nações Unidas. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.
- Nações Unidas/UNODC. (2000). *Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea (Protocolo de Palermo)*. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.
- Pinho, F., Góis, P., & Laranjo Marques, J. C. (2021). *Ficar ou voltar? Intenções de regresso entre portugueses qualificados emigrados a partir do ano 2000*. *Análise Social*, 56(238), 4–29. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021238.01>.
- OCDE. (2022). *International Migration Outlook 2022*. <https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en>.
- OCDE. (2024). *Return, Reintegration and Re-migration: Understanding Return Dynamics and the Role of Family and Community*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/01/return-reintegration-and-re-migration_0e5de901/625fb5e6-en.pdf.
- OLAF. (2022). *Final report on the European Border and Coast Guard Agency (Frontex)*, Case OC/2021/0451/A1. <https://fragdenstaat.de/en/documents/233972-olaf-final-report-on-frontex/>.
- Organização Internacional para as Migrações. (2019). *Reintegration handbook: Practical guidance on the design, implementation and monitoring of reintegration assistance*. OIM. <https://publications.iom.int/books/reintegration-handbook-practical-guidance-design-implementation-and-monitoring-reintegration>.
- Organização Internacional para as Migrações. (2022). *Return counselling toolkit*. <https://publications.iom.int/books/return-counselling-toolkit>.
- Organização Internacional para as Migrações. (2025). *Annual report 2024*. <https://publications.iom.int/books/annual-report-2024>.
- Organização Marítima Internacional (IMO). (1979). *Convenção internacional sobre busca e salvamento marítimo (SAR)*. <https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-on-maritime-search-and-rescue-%28sar%29.aspx>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (OCDE) (2020). *Migration and development: Building sustainable reintegration: A better homecoming*. <https://www.startfinder.de/sites/default/files/2021-12/OECD%20Report%20Sustainable%20Reintegration%20of%20Returning%20Migrants-komprimiert.pdf>.
- Paoletti, E. (2011). *Migration and foreign policy: The case of Libya*. Routledge.
- Parlamento Europeu. (2020). *Relatório sobre a aplicação da Diretiva Regresso (A9-0238/2020)*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0238_PT.html.
- Parlamento Europeu. (2021). *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations (FSWG Final Report)*. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2008a). *Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Regresso)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2008b). *Regulamento (CE) n.º 767/2008 (VIS)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/767/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2009). *Regulamento (CE) n.º 810/2009 (Código de Vistos)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2011). *Diretiva 2011/95/UE (Qualificação proteção internacional)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2013a). *Diretiva 2013/32/UE relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2013b). *Diretiva 2013/33/UE que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2013c). *Regulamento (UE) n.º 604/2013 (determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2014). *Regulamento (UE) n.º 656/2014 (vigilância das fronteiras marítimas no contexto de operações Frontex)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/656/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2016). *Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2017). *Regulamento (UE) 2017/2226 (EES - Sistema de Entrada/Saída)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2018a). *Regulamento (UE) 2018/1240 (ETIAS)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2018b). *Regulamento (UE) 2018/1726 (eu-LISA - Agência para a gestão de sistemas de TI de grande escala)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1726/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2018c). *Regulamento (UE) 2018/1860 (SIS - alertas de regresso)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2018d). *Regulamento (UE) 2018/1861 (SIS - fronteiras)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2018e). *Regulamento (UE) 2018/1862 (SIS - cooperação policial e judicial)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2019a). *Regulamento (UE) 2019/1155 (alteração ao Código de Vistos)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1155/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2019b). *Regulamento (UE) 2019/817 (Interoperabilidade - Fronteiras/Vistos)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/817/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2019c). *Regulamento (UE) 2019/818 (Interoperabilidade - Polícia/Justiça/Asilo/Migração)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2019d). *Regulamento (UE) 2019/1896, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021a). *Regulamento (UE) 2021/1134 (alteração ao VIS e a atos conexos)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1134/oj>.

- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021b). *Regulamento (UE) 2021/2303 (EUAA - Agência da UE para o Asilo)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024a). *Diretiva (UE) 2024/1346 (Condições de Acolhimento, recast)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401346.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024b). *Regulamento (UE) 2024/1347 (Qualificação - recast)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401347.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024c). *Regulamento (UE) 2024/1348 (Procedimentos de Asilo - APR)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401348.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024d). *Regulamento (UE) 2024/1349 (Estabelece um procedimento de regresso na fronteira)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024e). *Regulamento (UE) 2024/1350 (Reinstalação e Admissão Humanitária)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401350.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024f). *Regulamento (UE) 2024/1351 (Gestão do Asilo e Migração - AMMR)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401351.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024g). *Regulamento (UE) 2024/1356 (Triagem/Screening na fronteira)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/por>.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024h). *Regulamento (UE) 2024/1358 (Eurodac)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj/por>.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024i). *Regulamento (UE) 2024/1359 (Situações de Crise e Força Maior)*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj/por>.
- PICUM. (2021). *Why is the Commission's push to link asylum and return procedures problematic and harmful? Briefing paper*. <https://picum.org/wp-content/uploads/2021/10/Why-is-the-Commissions-push-to-link-asylum-and-return-procedures-problematic-and-harmful.pdf>.
- PICUM. (2022a). *The "assisted" return trap: Voluntariness under pressure*. <https://picum.org/blog/new-returns-regulation-ushers-in-dystopian-detention-and-deportation-regime/>.
- PICUM. (2022b). *Voluntary return or coerced choice? The ethics of return policies*. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.
- Pollak, J., & Slominski, P. (2021). *Experimentalist but not accountable? The role of Frontex in managing the EU's external borders*. West European Politics. <https://www.europe-ansources.info/record/experimentalist-but-not-accountable-governance-the-role-of-frontex-in-managing-the-eus-external-borders/>.
- Refworld/ACNUR (n.d.) *Base de dados jurídica sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)*. <https://www.refworld.org/document-sources/european-union-agency-asylum-euaa>.
- Ricard, J. (2020). *Pessoas andando na rua durante o dia*. Unsplash. <https://unsplash.com/pt-br/fotografias/pessoas-andando-na-rua-durante-o-dia-MX0erXb3Mms>
- Sayad, A. (1999). *La double absence*. Seuil.
- Sontag, S. (1977). *On photography*. Farrar, Straus and Giroux.

- Sontag, S. (2003). *Regarding the pain of others*. Farrar, Straus and Giroux.
- TEDH. (2008). *Saadi v. the United Kingdom* n.º 13229/03). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84727>.
- TEDH. (2011). *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*, n.º 30696/09. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.
- TEDH. (2012). *Hirsi Jamaa e Outros v. Itália*, n.º 27765/09. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>.
- TEDH. (2014). *Tarakhel v. Suíça*, n.º 29217/12. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-148070%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-148070%22]}).
- TEDH. (2015). *Bouyid v. Belgium*, n.º 23380/09. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-157670%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-157670%22]}).
- Thatcher, M., & Coen, D. (2008). *Reshaping European regulatory space: An evolutionary analysis*. *West European Politics*, 31(4), 806–836.
- Triandafyllidou, A. (Ed.). (2022). *Routledge handbook of immigration and refugee studies* (2nd ed.). Routledge.
- Tribunal de Contas Europeu (ECA). (2019). *Relatório Especial 24/2019 - Asilo, recolocação e retorno: tempo de mudar de engrenagem*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_PT.pdf.
- Tribunal de Contas Europeu (ECA). (2021). *Special Report 17/2021: EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results*. https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR21_17.
- TJUE. (2009). *Kadzoev (Said Shamilovich Kadzoev – Huchbarov)*, processo C-357/09 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62009CJ0357>.
- TJUE. (2011a). *Achughbabian*, processo C-329/11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0329>.
- TJUE. (2011b). *El Dridi (Hassen El Dridi, alias Soufi Karim)*, processo C-61/11 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0061>.
- TJUE. (2014a). *Mahdi (Bashir Mohamed Ali Mahdi)*, processo C-146/14 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0146>.
- TJUE. (2014b). *Khaled Boudjlida contra Préfet des Pyrénées-Atlantiques (Processo C-249/13)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0249>.
- TJUE. (2014C). *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve contra Moussa Abdida (Processo C-562/13)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0562>.
- TJUE. (2016). *Affum*, processo C-47/15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0047>.
- TJUE. (2017). *Al Chodor* processo C-528/15). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0528>.
- TJUE. (2018). *Gnandi* processo C-181/16). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0181>.
- Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. (2023). *Caso J.A. e Outros v. Itália (Processo n.º 21329/18)*. [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22001-223716%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22001-223716%22]}).
- United Nations. (2018). *Global compact for safe, orderly and regular migration*. United Nations. <https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/gcm.pdf>.
- Webber, F. (2011). *How voluntary are voluntary returns? Race & Class*, 52(4), 98–107. <https://doi.org/10.1177/0306396810396606>.