

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

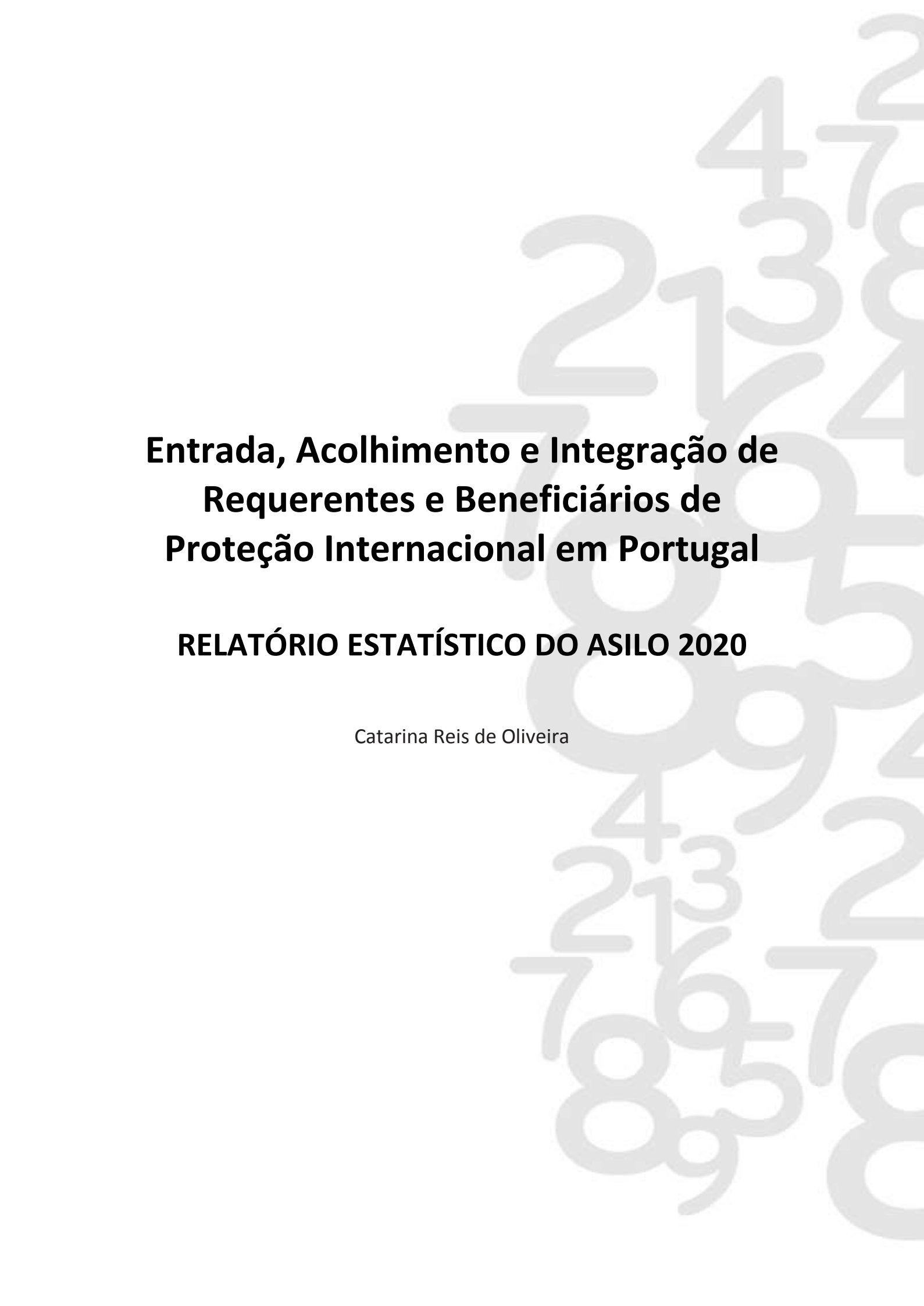
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal

CADERNO ESTATÍSTICO TEMÁTICO # 3



Catarina Reis Oliveira (coord.)



Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2020

Catarina Reis de Oliveira

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

OLIVEIRA, Catarina Reis
Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2020. 1ª ed. (Coleção *Imigração em Números OM*)
ISBN 978-989-685-108-8
CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números OM*

Catarina Reis de Oliveira

Autora

Catarina Reis Oliveira

Colaboração

Ana Rita Lopes

Propriedade do título e edição

Alto Comissariado para as Migrações (ACM)

Rua Álvaro Coutinho, 14, 1150-025 Lisboa

E-mail: om@acm.gov.pt

Conceção Gráfica

António Souto e Carlos Cravo

ISBN

978-989-685-108-8

Lisboa, maio de 2020

*** Os apuramentos e análises expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade da autora do relatório e não vinculam as instituições que cederam os dados aqui analisados.**

Como citar: Oliveira, C. R. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, Relatório Estatístico do Asilo 2020, Caderno Estatístico Temático # 3, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO DA MINISTRA DE ESTADO E DA PRESIDÊNCIA	005
SUMÁRIO EXECUTIVO	009
INTRODUÇÃO	018
CAP.1. PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO MUNDO E NA UNIÃO EUROPEIA: PORTUGAL COMPARADO	025
1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas no mundo: a última década	026
1.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional na União Europeia	030
1.3. Opinião Pública face à Proteção Internacional nos países da União Europeia	050
CAP. 2. PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL	053
2.1. Enquadramento legal: orientações e normas internacionais, europeias e nacionais	053
2.2. Enquadramento processual e institucional português no acolhimento	062
2.2.1. Pedidos “espontâneos” de requerentes de proteção internacional a Portugal	070
2.2.2. Mecanismo Europeu de Reinstalação	072
2.2.3. Programa Europeu de Recolocação (2015/2018)	079
2.2.4. Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários	086
2.2.5. Menores não acompanhados	088
CAP. 3. PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL A PORTUGAL: A ÚLTIMA DÉCADA	092
3.1. Evolução dos Pedidos de Proteção Internacional a Portugal: tendências da última década	092
3.1.1. Pedidos de menores estrangeiros não acompanhados	098
3.1.2. Pedidos de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica	101
3.2. Deferimentos: concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária	102
3.3. Indeferimentos e seus fundamentos	109
3.4. Movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo	115
3.4.1. Portugal requerente	116
3.4.2. Portugal requerido	118
3.4.3. Movimentos secundários de saída de Portugal de beneficiários de mecanismos europeus	120
3.5. Missões de seleção e transferência de refugiados para Portugal	126
3.5.1. Missões na Turquia e no Egito ao abrigo do Mecanismo de reinstalação	129
3.5.2. Iniciativas em Itália, Malta e Grécia para transferências de requerentes para Portugal	132
CAP. 4. ACOLHIMENTO DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL	133
4.1. Acolhimento de requerentes de pedidos “espontâneos” de proteção internacional	135
4.1.1. Centro de Acolhimento para Refugiados, gerido pelo CPR	135
4.1.2. Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo ISS	138
4.2. Acolhimento das chegadas a partir de mecanismos europeus	148
4.2.1. A rede de entidades de acolhimento	150
4.2.2. Distribuição geográfica do acolhimento	160
4.2.3. Dados de caracterização da população acolhida	165
4.2.4. Dimensões de acolhimento e integração	168
4.2.5. <i>Phasing out</i> do programa de acolhimento	185
4.3. Acolhimento de menores não acompanhados	193
CAP. 5. INTEGRAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL (PÓS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO)	198
5.1. Beneficiários de proteção internacional em Portugal em 2019: <i>stock</i> de refugiados e de titulares de autorização de residência válida de proteção subsidiária	200
5.2. Acompanhamento social de beneficiários de proteção internacional	204
5.3. Exemplos de medidas e programas de integração para refugiados	208
5.4. Aquisição da nacionalidade portuguesa	216
CAP. 6. CONCLUSÃO: VIRTUDES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASILO DE PORTUGAL	219

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**230****ANEXOS****231**

Anexo 1. Pessoas deslocadas contra a sua vontade, na Europa desde a 2.ª Guerra Mundial

232

Anexo 2. Guião do inquérito aplicado às instituições envolvidas no acolhimento e integração de refugiados

235

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações, Instituto Público
 ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
 ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses
 AR – Autorização de residência
 ARP – Autorização de residência provisória
 CACR – Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas, gerido pelo CPR
 CAR – Centro de Acolhimento para Refugiados, gerido pelo CPR
 CAR II – Centro de Acolhimento para Refugiados reinstalados, gerido pelo CPR
 CEAS – Sistema Europeu Comum de Asilo
 CLAIM – Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes, rede gerida pelo ACM
 CNAIM – Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, do ACM
 CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
 CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em perigo
 CPR – Conselho Português para os Refugiados
 CVP – Cruz Vermelha Portuguesa
 DGAE – Direção-Geral dos Assuntos Europeus
 DGE – Direção-Geral da Educação
 DGS – Direção-Geral de Saúde
 EASO – Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo
 FRA – Agência Europeia para os Direitos Fundamentais
 FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
 GAR – Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF
 GASI – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão, dos CNAIM do ACM
 GTAEM – Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações
 ICMC – Comissão Católica Internacional para as Migrações
 IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
 ISS – Instituto de Segurança Social
 JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados
 MAI – Ministério da Administração Interna
 ME – Ministério de Educação
 MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
 MTSSS – Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social
 MS – Ministério da Saúde
 NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados
 NIF – Número de Identificação Fiscal
 NISS – Número de Identificação da Segurança Social
 OIM – Organização Internacional para as Migrações
 OM – Observatório das Migrações
 PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados
 PPT – Programa Português para Todos
 RNAIM – Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes, do ACM
 SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
 SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
 SNS – Serviço Nacional de Saúde
 STT – Serviço de Tradução Telefónica, do ACM
 UE – União Europeia
 UMP – União das Misericórdias Portuguesas

PREÂMBULO

Nas últimas décadas o movimento e circulação de pessoas pelo mundo tornou-se progressivamente mais intenso e complexo, devendo, contudo, distinguir-se entre os fluxos motivados por decisões individuais e voluntárias e os fluxos que resultam de situações forçadas e que colocam em risco os direitos de quem não vê garantida a segurança e proteção no seu país de origem.

É sobre este segundo contexto que incide o presente relatório, oferecendo uma visão ampla e aprofundada sobre a realidade do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal.

Em resposta a uma recomendação da Assembleia da República para a elaboração de um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal, o relatório do Observatório das Migrações cumpre o propósito de permitir compreender melhor a realidade do acolhimento e integração no nosso país, apresentando dados comparáveis a nível internacional.

Numa altura em que ainda sentimos os efeitos da chamada crise dos refugiados de 2015, com mais de um milhão de requerentes de asilo extracomunitários a procurarem refúgio nos países da União Europeia, revela-se da máxima importância perceber qual a evolução e o sucesso dos diferentes mecanismos de proteção temporária que a UE implementou, num quadro de cooperação em matéria de asilo.

Como o relatório salienta, o desempenho de Portugal tem sido muito positivo, tendo-se evidenciado no programa de recolocação. O sinal de solidariedade que enviámos aos nossos parceiros europeus permite que nos posicionemos de forma destacada na área da proteção internacional.

Aos requerentes e beneficiários de proteção internacional é prestado todo o apoio, desde o processo de decisão ao processo de integração. Destaca-se a abordagem integrada adotada, sobretudo a partir de 2015, quando começou a haver um envolvimento de diferentes entidades de acolhimento.


É importante sublinhar que os beneficiários de proteção internacional são acompanhados durante o processo de integração, visando a sua autonomização. Além disso, através de uma abordagem multidimensional, garante-se o acesso à saúde, educação (inclusive na aprendizagem da língua portuguesa), habitação, segurança social e a outras áreas fundamentais de intervenção, destacando-se uma particular preocupação com a proteção de mulheres e crianças.

De referir ainda o aumento, no último ano, do número de titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa, garantindo não só o acesso a direitos no país, como também no espaço mais alargado da União Europeia.

A informação constante deste relatório é da maior importância, já que não apenas contribui para uma melhor compreensão da realidade do acolhimento e integração em Portugal e do trabalho que tem sido desenvolvido para a construção de uma política europeia comum de asilo, como também pelo que pode contribuir a definição de políticas assentes na informação aqui apresentada.

Mariana Vieira da Silva

MINISTRA DE ESTADO E DA PRESIDÊNCIA



**ENTRADA, ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO
DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE
PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL**

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2020

Agradecimentos

É dirigida uma nota especial de agradecimento a quem tornou possível este primeiro relatório estatístico do Asilo que vem reforçar a edição de cadernos estatísticos temáticos da *Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações (OM). Em primeiro lugar um especial agradecimento vai para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), nomeadamente para a equipa do Gabinete de Asilo e Refugiados, que sistematizou de forma especialmente célere os seus dados para os últimos cinco anos, tendo procedido a alguns apuramentos inéditos para este trabalho (e.g. sobre mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica, e sobre o universo total de pessoas que no final de 2019 tinham uma autorização de residência válida de estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária). O agradecimento é ainda extensível à equipa do Instituto da Segurança Social (ISS), e às equipas do Núcleo de Apoio à Integração dos Refugiados (NAIR) do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e do Gabinete de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) do ACM, que não apenas disponibilizaram os seus dados administrativos de acompanhamento do acolhimento de refugiados, como deram verdadeiras aulas acerca do tema deste relatório. Um especial reconhecimento é também devido às entidades de acolhimento que contribuíram empenhadamente com a sua análise e resposta a um inquérito por questionário, aplicado em fevereiro de 2020, no âmbito deste relatório (total de 38 inquéritos devolvidos), retratando a sua leitura tanto numa perspetiva macro ou transversal, quanto às virtudes e bloqueios da política de asilo, como numa perspetiva focada na sua instituição, realçando as principais forças e fraquezas na sua resposta. Finalmente, uma nota especial de apreço à Ana Rita Lopes do NAIR que durante dois meses foi (literalmente) transferida para o OM para apoiar na concretização deste relatório, tendo contribuído para a sistematização de inúmeros dos dados que aqui se analisam.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O **Observatório das Migrações (OM)** tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da migração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*” (conforme alínea a) do artigo 2º da Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto), atribuição essa que concretiza nomeadamente uma das missões do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) de “*contribuir para a melhoria da recolha e divulgação de dados estatísticos oficiais sobre fluxos migratórios, através da consolidação da recolha de dados ou de informações complementares que não se encontrem diretamente acessíveis*” (alínea i) do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro).

Na persecução desta atribuição, o OM tem desenvolvido a sistematização e análise de informação estatística, promovendo desde 2014 a **Coleção *Imigração em Números***, sob a coordenação científica e autoria de Catarina Reis de Oliveira, com a publicação anual de relatórios estatísticos de indicadores de integração de imigrantes, cadernos estatísticos temáticos, boletins estatísticos e destaques estatísticos. O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas e administrativas disponíveis em Portugal e que dispõem de dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de acolhimento e integração, mobilizando, deste modo, de forma integrada diversas naturezas de dados.

Este primeiro relatório estatístico do Asilo, produzido pelo OM, promove a sistematização e análise de dados estatísticos e administrativos, de fontes internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública, combatendo mitos e estereótipos através de factos e dados, e contribui para a concretização do estipulado na **Resolução da Assembleia da República** n.º 292/2018 que recomenda ao Governo a elaboração e apresentação de *um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal*. A redação e a publicação deste relatório estatístico pelo OM complementa também, de alguma forma, a execução da primeira medida do **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações** publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), que estabelece no objetivo 1 a prioridade de “*recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos*” e que determina na primeira medida “*criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações*”.

Neste âmbito, este relatório estatístico não seria possível sem a estreita colaboração do SEF, do ISS e do ACM, através de várias das suas equipas, que permitiram o acesso a dados administrativos acerca de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, e a quem, por isso, muito se agradece e se reconhece o empenho exímio na promoção da acessibilidade desta informação para melhor monitorizar o acolhimento e a integração de refugiados em Portugal. Importa, porém, atender que as análises e cálculos efetuados a partir desses dados são da inteira responsabilidade da autora deste relatório (Catarina Reis Oliveira) e não comprometem ou vinculam as instituições que cederam os dados ao OM, nem o ACM que financia este trabalho.

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu nos últimos cinco anos valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo também se densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, este primeiro relatório estatístico do asilo tem como **período de referência de 2014 a 2019**, recuando-se uma década para alguns indicadores. Este relatório do OM foca a **análise nos dados disseminados por fontes**

internacionais (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e **nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo** (e.g. SEF, ISS, ACM), para salientar as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições do país.

De forma geral, é claro que os mais recentes movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional na Europa, incluindo Portugal, têm colocado profundos desafios ao regime de direitos humanos e aos enquadramentos legais existentes. O panorama legal e institucional, internacional e nacional, é amplo e complexo, tendo sido revisto e aprofundado nos últimos anos (em especial desde 2015), integrando a intervenção de múltiplos atores, com quadros de competências e de articulação complexos, e variáveis em função dos mecanismos de entrada e de pedido de proteção internacional (e.g. pedidos espontâneos ou entradas ao abrigo de mecanismos europeus, como o da reinstalação, da recolocação, ou ainda da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários).

O melhor conhecimento acerca da entrada, do acolhimento e da integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional é essencial para a definição e aprofundamento de políticas públicas, sendo porém desafiado pela falta de dados disponíveis e pela dispersão de informação por múltiplas instituições com critérios distintos de recolha. Assim, reconhecem-se desafios à monitorização sistemática desta realidade e identificam-se lacunas na compreensão de como se processa e evolui a entrada, o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional ao longo dos anos em Portugal. Retratar uma realidade sobre a qual se quer mais informação estatística e mais conhecimento científico, agir sobre as representações sociais, divulgando factos para contrariar mitos, e capacitar as decisões políticas com mais informação, são por isso os objetivos fundamentais deste relatório estatístico do OM que vem reforçar a Coleção *Imigração em Números*.

Principais tendências encontradas

0. O número de refugiados, de requerentes de asilo e de populações deslocadas no seu próprio território conheceu um forte incremento nos últimos anos no mundo, tendo atingido um máximo histórico em 2018, quando ultrapassou os 70 milhões, e que contrastou com a evolução da década anterior (até 2012 esse número nunca tinha ido além dos 45 milhões de pessoas). Em 2018, 1 em cada 108 pessoas era deslocada contra a sua vontade, quando uma década antes a relação era de 1 em cada 160 pessoas no mundo. Não é apenas o volume de deslocados que é inédito como também o é a rápida evolução destas deslocações nos últimos cinco anos: de 2001 para 2011 o aumento de pessoas deslocadas no mundo é de +1%, subindo para +56,8% de 2012 para 2018. Para o aumento de pessoas deslocadas, nos últimos anos, muito contribuiu o conflito Sírio (6,6 milhões de refugiados sob proteção do ACNUR em 2018), sendo ainda de destacar as deslocações forçadas de alguns países do Médio Oriente (e.g. Iraque, Iêmen, Afeganistão) e da África Subariana (e.g. República Democrática do Congo, Sudão Sul, Somália, Etiópia, Burundi).

1. Os refugiados não se distribuem de forma equilibrada no mundo, destacando-se nos últimos anos cinco países como principais destinos de acolhimento de refugiados: Turquia (3,7 milhões de refugiados em 2018), Paquistão (1,4 milhões de refugiados), Uganda (1,2 milhões de refugiados), Sudão (1,1 milhões) e a Alemanha (1,1 milhões de refugiados). Se a análise for feita por continente do território de acolhimento, identifica-se que são os continentes asiático (49,7%) e africano (33,3%) os que acolhem maior proporção de refugiados, aparecendo o continente europeu em terceiro lugar com 13,6% dos refugiados do mundo em 2018. **Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional**: dos 25,9 milhões de refugiados no mundo em 2018, apenas 2,5 milhões (12,2%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados, **Portugal somente acolheu cerca de 2 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28**. Segundo dados do ACNUR, em 2018, Portugal posicionava-se no **vigésimo primeiro lugar entre os Estados-membros** com mais refugiados, sendo a primeira posição ocupada pela Alemanha (com 42,7% dos refugiados acolhidos na UE28). Ainda assim, identifica-se que, tal como nos restantes países da UE28, **em Portugal aumentou o número de refugiados**: de 2015 para 2016 o número aumentou 70,8%, passando de 699 para 1.194; tendo nos anos seguintes mantido um crescimento de +35,9% e

+31,6%, respetivamente em 2017 e 2018, alcançando-se em 2018 o número de refugiados mais elevado apurado no país, com 2.136. Verifica-se um **aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária em Portugal**: entre 2010 e 2014 (em cinco anos) foi concedido o estatuto de refugiado a um total de 82 pessoas (nunca ultrapassando as 20 concessões por ano) e foi concedida autorização de residência de beneficiários de proteção subsidiária a 380 pessoas, passando esses números para 724 e 1.327 concessões, respetivamente, nos cinco anos seguintes, entre 2015 e 2019.

2. Embora a Europa não seja o principal continente de acolhimento de refugiados, é, porém, o primeiro continente de **pedidos de proteção internacional**: a União Europeia concentrou 25,9% do total de requerentes de asilo do mundo em 2018, sendo que só a Alemanha registou 10,5% dos requerentes de asilo do mundo. Nos anos de 2015 e 2016 foram atingidos os valores históricos de 1,3 milhões de pedidos de proteção internacional na União Europeia, tendo desde então descido gradualmente o número de requerentes de asilo extracomunitários (para cerca de metade com 647,2 mil pedidos em 2018 e 721 mil em 2019). Acompanhando a tendência europeia, e reportando dados do EUROSTAT, o **incremento dos pedidos de proteção internacional em Portugal é particularmente evidente nos últimos cinco anos**, e que contrasta bastante com a realidade do país no início da presente década: de 275 pedidos em 2011, o país passou para 1.820 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais), valor mais elevado alguma vez apurado no país.

3. Nos pedidos de proteção internacional a países da UE28 destacam-se globalmente os **requerentes do sexo masculino** (64% dos pedidos em 2018 e 63% em 2019 na UE28). Porém, **as mulheres ganham importância relativa nas decisões positivas de proteção internacional** (representam 41% em 2018 e 45% em 2019, ou seja, +5pp e +8pp, respetivamente que o verificado nos pedidos), o que reflete que **a proteção internacional no contexto da UE28 está sensível à necessidade de proteção específica de mulheres e raparigas**. Portugal acompanha esta tendência: em 2018, as mulheres representam 34,6% dos pedidos de proteção, passando a representar 40,8% das decisões positivas (+6,2pp); e, em 2019, de uma importância relativa de 26,9% no total de pedidos de asilo, as mulheres passam a representar 41,2% das decisões favoráveis (+14,3pp). Durante o ano de 2019, em Portugal, foram registados 24 pedidos de proteção internacional por parte de mulheres (21) e filhas menores (3) com necessidade de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género (9 casos de mutilação genital feminina, 6 casos de casamento forçado, 6 casos de mulheres vulneráveis por se encontrarem sem marido e sem direitos, e 3 casos de discriminação por orientação sexual), representando estes casos 4,8% no total dos 496 pedidos de proteção internacional do sexo feminino nesse ano.

4. Verificam-se algumas discrepâncias em função das **nacionalidades** mais representadas em cada país onde é apresentado o pedido de proteção internacional. Considerando as tendências gerais do total da UE28, identifica-se que tanto em 2018 como em 2019, os sírios representam o maior grupo de requerentes de proteção internacional dos 28 Estados-membros da UE (12,9% do total de requerentes ou 83.745 requerentes em 2018, e 10,9% ou 78.545 em 2019), sendo que um pouco mais de metade destes requerentes estava na Alemanha. Aos nacionais da Síria, seguiram-se os nacionais do Afeganistão (7,1% ou 45.995 requerentes em 2018 e 8,2% ou 59.150 em 2019) e do Iraque (6,9% ou 44.835 requerentes em 2018 e 4,9% ou 35.170 em 2019). Em 2019 os venezuelanos passam para a terceira nacionalidade mais representada no universo global de requerentes da UE28 (6,3% ou 45.400 requerentes), quando em 2018 estavam na sétima posição (3,5% ou 22.450 requerentes nesse ano, dos quais 19 mil estavam em Espanha). A quinta nacionalidade mais representada em 2019 foi a colombiana (4,5% ou 32.300 requerentes), tendo as cinco principais nacionalidades representado, no seu conjunto, nesse ano, 35% do universo geral de requerentes de proteção internacional na UE28. Contudo essas mesmas cinco nacionalidades (síria, afegã, venezuelana, iraquiana e colombiana), em 2019, não representaram mais de 8% do total de pedidos de proteção internacional em Portugal. Demonstra-se, assim, que **a realidade do asilo é distinta de país para país da União Europeia, identificando-se que determinadas nacionalidades tendem a procurar mais alguns Estados-membros que outras, podendo refletir redes sociais ou familiares anteriormente estabelecidas, ou o efeito de características culturais específicas** do país europeu de acolhimento (e.g. língua, relações históricas). Em 2019, em Portugal, as cinco nacionalidades numericamente mais expressivas (Angola, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné e Venezuela) representaram, no seu conjunto, 47,3% do

total de pedidos de proteção internacional no país, quando no contexto geral da UE28 essas mesmas nacionalidades não representaram mais de 9,2%.

5. A análise da **repartição etária** dos requerentes de asilo por país da UE28 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe: em 2018 e 2019, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24%) do total de requerentes da UE28; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 6% em 2018 e 5% em 2019; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48% em 2018 e 2019) e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% em 2018 e 22% em 2019). Deste modo, quase quatro em cada cinco requerentes de asilo no espaço europeu tinha menos de 35 anos de idade e quase um terço do número total de pedidos de proteção internacional era constituído por menores de 18 anos. Em Portugal, em 2018, os requerentes com menos de 13 anos representavam 18% do total de pedidos de asilo processados no país, passando para 13% em 2019; os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 6% em 2018 e 5% em 2019; os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 53% em 2018 e 59% em 2019 (+11pp que o verificado na UE28); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% em 2018 e 22% em 2019, sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade.

6. Nos últimos anos **aumentaram substantivamente os menores estrangeiros não acompanhados com necessidade de proteção internacional na UE28**: em 2011 havia registo de 11.695 menores estrangeiros não acompanhados no espaço europeu, subindo esse valor para 95.215 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo para 63.260 em 2016, para 31.410 em 2017 e para 19.850 em 2018, representando nesse ano 10% do total de requerentes de proteção internacional com menos de 18 anos na UE28. Em 2018, os pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados em Portugal não representam mais de 0,2% do total de menores não acompanhados que se encontravam na UE28, e significaram 13,1% do total de pedidos de proteção de menores no país. Embora os menores estrangeiros não acompanhados sejam ainda uma realidade menos expressiva em Portugal, verifica-se que, nos últimos anos, aumentaram os pedidos de proteção de menores estrangeiros não acompanhados (de 17 pedidos em 2014, passam a 46 pedidos em 2019).

7. Neste quadro geral de incremento dos requerentes e titulares do estatuto de refugiado na Europa, foram promovidas algumas inquirições para **monitorizar a opinião pública acerca dos refugiados e do apoio e proteção que lhe deve ser conferida pelos países**. Comparando os resultados de perceção obtidos nos vários países europeus, entre os quais Portugal, identifica-se que a média da UE28 é relativamente **favorável ao auxílio a refugiados**. Em Portugal, a maioria dos inquiridos do Eurobarómetro Padrão, entre 2015 e 2018, tendeu sempre a concordar com a afirmação de que *“Portugal deveria ajudar os refugiados”*, sendo a prevalência dessa concordância acima da média da UE28 (+7pp em 2018). Portugal aparece ainda em destaque nas vagas do Inquérito Social Europeu de 2014 e 2016, ao corresponder ao país cuja população mais concorda com a afirmação de que *“o governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos do estatuto de refugiado”*. Resulta que, por comparação aos restantes países europeus, **Portugal revela uma opinião pública mais favorável ao acolhimento de refugiados do que a média europeia**.

8. Com o aumento sem precedentes do número de pessoas deslocadas a chegar à Europa, em situação irregular e vulnerável, muitas delas potenciais beneficiárias de proteção, a União Europeia confrontou-se com uma “crise” humanitária para a qual teve de dar resposta legalmente, financeiramente e institucionalmente, tendo criado **mecanismos complementares de proteção temporária**. Em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a *Agenda Europeia para a Migração* e definiu propostas de **recolocação** de pessoas, a partir da Grécia e de Itália, e de **reinstalação** de pessoas, essencialmente a partir da Turquia (Acordo UE/Turquia 1x1). As pessoas deslocadas não se distribuíram de forma equilibrada no espaço europeu, tendo alguns Estados-membros sido mais afetados pela “crise” dos refugiados, pelo que os novos esquemas procuraram promover um inédito compromisso da UE e um maior esforço dos Estados-membros de, em cooperação, redistribuírem as pessoas com necessidades de proteção internacional, assumindo nesse âmbito compromissos políticos de recolocação e reinstalação. Os esforços dos Estados-membros não foram, porém, equilibrados, verificando-se que a maioria dos países não cumpriu plenamente os compromissos de recolocação e de reinstalação assumidos nos últimos cinco anos: para o

mecanismo de Recolocação, implementado até 2018, Portugal ficou em 8º lugar no conjunto dos Estados-membros que melhor cumpriram os seus compromissos, tendo procedido a 52% das recolocações comprometidas, porém, em números absolutos, **Portugal foi o sexto país da UE28 que mais pessoas recolocou** (o país recebeu 4,5% do total de recolocações de Itália e da Grécia); já para o Acordo UE/Turquia 1x1, Portugal concretizou 71% do compromisso que tinha até ao final de 2017, e para o mecanismo de reinstalação UE 50.000, até final de 2019, Portugal executou 40,5% do seu compromisso. Neste âmbito, um número restrito de Estados-membros, entre os quais Portugal, mostraram-se mais solidários do que outros. **Este resultado de Portugal, conduziu não apenas o país a ter contribuído para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos cinco anos, como também trouxe o país para um novo posicionamento no panorama europeu no âmbito da proteção internacional.**

9. Entre 2015 e 2019, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu cinco canais de entrada distintos, o que contrastou com o que se verificava antes. Até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados em território nacional ou nos posto de fronteira, por via de *pedidos espontâneos* dos próprios requerentes, (e, pontualmente, registaram-se algumas entradas por reinstalação, com compromisso a partir de 2006 de 30 reinstalações por ano, na maioria dos anos não cumprido). Entre 2015 e 2019, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada, para além dos (1) *pedidos espontâneos*, pelos mecanismos europeus que incrementaram a transferência de refugiados para o país e que incluíram: (2) a proteção através do *mecanismo solidário de recolocação* entre Estados-membros da UE (que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal tinha o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo recolocado um total de 1.550); (3) o *Acordo UE/Turquia 1x1* assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo recebido 142 refugiados); e (4) o *mecanismo de reinstalação UE 50 mil* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egito 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2019 o país recebeu 409). Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à (5) *recolocação ad hoc* de barcos humanitários, a partir de Itália e Malta não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros. Ora assumindo-se a reinstalação como um esquema de proteção internacional no qual as pessoas chegam da Turquia ou do Egito já com estatuto de refugiado reconhecido pelo ACNUR, estas chegadas não estão contabilizadas no número anual de pedidos de proteção internacional em território nacional. Em contrapartida, no âmbito do mecanismo de recolocação as pessoas que chegam a Portugal para proteção internacional (de Itália e Grécia, até abril 2018, e de Itália e Malta, desde julho de 2018) têm o estatuto de requerentes de proteção internacional, sendo o processo instruído em território português pelo SEF, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional a Portugal.

10. Os pedidos de asilo nem sempre se convertem em **decisões positivas** de concessão de proteção internacional na União Europeia, variando de ano para ano as taxas de decisão positiva e entre Estados-membros. Em 2018, Portugal destacou-se como o terceiro país no contexto europeu com a mais elevada taxa de decisão positiva de proteção internacional (60%, ou +22 pontos percentuais que a média da UE28). Em 2019, porém, Portugal apresentou apenas 23% de taxa de decisões positivas, ficando aquém da média da UE28 nesse ano (-15pp), embora o país tenha acompanhado o **agravamento generalizado das taxas de recusa dos países da UE28** nesse ano. Esta inversão de tendência em Portugal reflete que o universo de requerentes de proteção internacional nos países não é estável em cada ano, nem homogêneo. A flutuação nas taxas de decisões positivas ou, por consequência, a flutuação nas taxas de recusa, **não reflete apenas as características e opções dos Estados-membros ao nível das suas políticas de asilo, mas associa-se ainda às características da população que cada Estado recebe a requerer proteção internacional**, e que é variável, havendo nacionalidades e grupos etários com taxas de reconhecimento do asilo maiores e outras nacionalidades e grupos etários com mais baixa taxa de reconhecimento de proteção. **Em Portugal, identifica-se no último ano o incremento de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária** na UE28 o que explica, em parte, a diminuição nos deferimentos em 2019 e o **incremento dos indeferimentos de pedidos de proteção internacional**. Por outro lado, aumentaram os **pedidos infundados e inadmissíveis** de proteção internacional a Portugal, e que induzem a indeferimento: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 444 ou 43,7% eram de pedidos

considerados inadmissíveis, associados a movimentos secundários no espaço europeu, e sujeitos à transferência para outro Estado-membro. No último ano praticamente triplicaram os pedidos (de 227 em 2018 para 668 em 2019) que Portugal fez a outros Estados-membros com a responsabilidade pela análise de pedidos de requerentes que pediram proteção internacional no país, quando já existia um pedido registado noutro Estado-membro (retoma a carga) ou por serem já titulares de um visto de residência (Visto Schengen) emitido por outro Estado-membro (tomada a carga).

11. A expressão de **desistências de requerentes de asilo** para processos que se encontravam ainda em apreciação é variável de Estado-membro para Estado-membro, sendo que as nacionalidades dos requerentes apresentam também propensões distintas quanto à desistência de pedidos de proteção. Verifica-se o incremento das taxas de desistência de requerentes de asilo nos anos em que se contabilizaram maior número de pedidos de proteção internacional no espaço europeu (11,2% em 2014, 14,1% em 2015, 13,7% em 2016 e 15,2% em 2017), tendo abrandado nos últimos dois anos (8,6% em 2018 e 9,4% em 2019). Nos dois últimos anos Portugal contribuiu com 0,7% do total de desistências de requerentes de asilo na UE28 (380 em 2018 e 475 em 2019), refletindo um incremento nas desistências de pedidos de asilo pendentes no país (cinco vezes mais do que o registado em 2017). Como consequência, especialmente desde 2017, aumentaram os pedidos a Portugal, como Estado responsável para acolher a transferência de pedidos de proteção internacional recebidos noutros Estados-membros de requerentes que procederam a movimentos secundários no espaço europeu, depois de terem solicitado proteção anteriormente em Portugal (retoma a carga para Portugal) ou por serem titulares de um visto de residência por Portugal, enquanto imigrantes (tomada a carga para Portugal): de 578 movimentos secundários em que Portugal foi requerido, passaram a 1.937 pedidos de outros Estados-membros em 2019 (valor mais expressivo até à data), sendo este universo essencialmente associado a tomadas a cargo (1.601 em 2019).

12. Associado ao incremento das desistências dos requerentes de asilo na UE28 e ao aumento de movimentos secundários de requerentes e beneficiários de proteção internacional no espaço europeu, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) contemplou verbas para a realização de **missões nos países de onde se espera que as pessoas sejam transferidas** (de países extracomunitários, em reinstalação, ou de outros Estados-membros, em recolocação) para o Estado-membro como forma de melhor preparar e informar as pessoas transferidas acerca do país de destino e acerca dos seus direitos e obrigações nestes mecanismos de proteção europeus. Nestas missões prevê-se que sejam efetuadas entrevistas, exames médicos e inquéritos de segurança com vista à seleção das pessoas transferidas e enquadrem a pré-partida de requerentes e beneficiários de proteção internacional para um Estado-membro. No âmbito do programa de emergência de Recolocação 2015-2018 não foram organizadas missões de seleção e apoio à pré-partida para Portugal, porém, foi frequentemente identificado que as pessoas recolocadas da Grécia e de Itália não tinham Portugal como primeira escolha para a transferência, o que induziu a um incremento dos movimentos secundários de saída nesse mecanismo. A partir de 2018, já no âmbito dos compromissos do país para o mecanismo de reinstalação UE 50 mil, Portugal começou a organizar missões de seleção no Egito e na Turquia, e iniciativas de apoio à transferência com inquéritos de segurança a requerentes em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários a partir de Itália e Malta, prevendo-se ainda o início de missões na Grécia, no âmbito do Acordo Bilateral assinado entre Portugal e a Grécia no início de 2019, para dar continuidade à recolocação de pessoas daquele país para Portugal.

13. Em Portugal, os **requerentes de proteção internacional têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país**, desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, tendo ainda efeito suspensivo os pedidos de recurso a indeferimentos, pelo que durante esse período podem continuar a receber apoio. **As condições materiais do acolhimento só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos suficientes.** Compete ao Ministério da Administração Interna, através do SEF, garantir as condições materiais do acolhimento até à decisão quanto à admissibilidade do pedido de proteção internacional a Portugal, suportando os custos do funcionamento dos Centros de Acolhimento para Refugiados (CAR), geridos pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR). Admitido o pedido do requerente, e tendo o mesmo obtido uma autorização de residência provisória para a instrução do processo, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através do ISS, suportar os encargos da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de

proteção internacional que se encontrem em Portugal até decisão final do processo, sendo nesta fase os requerentes encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS, para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem o Grupo Operativo. Nos últimos anos **aumentaram os pedidos espontâneos de requerentes de proteção internacional a Portugal, o que induziu a um aumento da população encaminhada para o CAR** (essencialmente homens, solteiros, que chegam sozinhos em situação de carência económica) que, por ter uma capacidade limitada, **ficou sucessivamente em situação de sobrelotação**, e conduziu ao aluguer de alojamentos externos do CAR. Este **incremento dos pedidos espontâneos de requerentes também se sentiu, por sua vez, nas situações encaminhadas para o Grupo Operativo**: o ISS assegurou o apoio ao acolhimento e integração dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido, e a Santa Casa Misericórdia de Lisboa (SCML) apoiou os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória. Atendendo a que **aumentaram bastante os indeferimentos de proteção internacional de 2018 para 2019** (de 551 para 1.016), **duplicaram os encaminhamentos do Grupo Operativo para apoio da SCML** (de 327 em 2018 sobem para 702 em 2019), passando esses encaminhamentos a representar 65% dos processos avaliados pelo Grupo Operativo.

14. A partir de 2015, em consequência da criação do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações*, face à pressão migratória na Europa e à nova realidade da entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional através de mecanismos de proteção europeus (para os quais o país assumiu compromissos), **Portugal definiu um novo programa de acolhimento para os recolocados e reinstalados**, passando o anterior modelo de acolhimento a aplicar-se apenas aos requerentes de pedidos espontâneos de proteção internacional. Neste âmbito, foi desenhado o *Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas*, no qual foram enquadradas várias dimensões a serem asseguradas durante o programa de acolhimento: (1) acesso à alimentação; (2) acesso à habitação; (3) acesso a cuidados de saúde; (4) acesso à educação; (5) aprendizagem de português; (6) acesso a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências; (7) acesso ao mercado de trabalho; (8) acesso aos serviços da comunidade; (9) acesso à informação e ao apoio jurídico; e (10) interpretação e tradução de documentos. Neste novo programa de acolhimento, coordenado pelo ACM, foi ampliada a duração do acolhimento para 18 meses e expandido o número de instituições envolvidas no acolhimento, sendo definida uma rede de parceria e cooperação de entidades de acolhimento descentralizada por todo o território nacional, organizadas em consórcios com parcerias diretas com o Estado português. Considerando globalmente a distribuição dos recolocados (pelo mecanismo de recolocação 2015/2018 e de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários) e reinstalados (ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 e do mecanismo de reinstalação UE 50 mil), apenas os distritos de Viana do Castelo e Bragança acolheram só no primeiro momento (pessoas chegadas no mecanismo de Recolocação 2015-2018), todos os outros distritos acolheram pessoas em pelo menos dois dos mecanismos europeus de transferência de pessoas em proteção internacional para Portugal, tendo os distritos de Braga, de Castelo Branco, de Coimbra, de Lisboa e do Porto acolhido pessoas dos quatro mecanismos europeus.

15. Cerca de 90% das pessoas transferidas para Portugal através de mecanismos europeus tinha até 39 anos, e maioritariamente era do sexo masculino (63%). A maioria da população recolocada e reinstalada em Portugal foi constituída por casais com filhos, e na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários estão sobre representados os indivíduos isolados. Entre os dados disponíveis, verifica-se que no universo de pessoas recolocadas e reinstaladas se destacam as pessoas com o nível de habilitação do 3.º ciclo, porém, no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários chegaram mais pessoas iletradas ou com nível de ensino inferior ou equiparado ao 1.º ciclo. Foi no mecanismo de recolocação que chegaram mais pessoas com níveis de habilitação mais elevados. Em todos os mecanismos europeus, **100% dos transferidos procederam à inscrição no SNS**, sendo **variável a prevalência na obtenção do NISS** (87,5% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação, 52,3% das pessoas chegadas por barcos humanitários, 93,2% das pessoas do Acordo UE/Turquia 1x1, e apenas 44,1% na reinstalação) **e do NIF** (91% das pessoas na recolocação, 72,5% nos barcos humanitários, 100% no Acordo UE/Turquia 1x1 e 79,7% na reinstalação). Nota-se que é nos mecanismos de implementação mais recente (recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e reinstalação UE 50 mil) que as pessoas mostram taxas menores de obtenção do NISS e do NIF, o que remete para o tempo de demora subjacente à obtenção destes números. Nos últimos quatro

anos, 97,7% das pessoas do mecanismo de recolocação teve **acesso a aulas de português**, assim como 87,3% das pessoas que chegaram por via de barcos humanitários, 84% das pessoas chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 e 90,4% das pessoas do mecanismo de reinstalação UE 50 mil. A **integração no mercado de trabalho é a dimensão que as entidades de acolhimento têm normalmente mais dificuldade em concretizar** por inúmeras razões (e.g. contextos locais com falta de emprego nas áreas em que as pessoas transferidas mostram ter alguma experiência profissional; as pessoas acolhidas não dominarem a língua portuguesa; renitência nos mercados locais em contratarem refugiados).

16. Nos últimos seis meses do programa de acolhimento, **o ACM demarcou a fase a que chamou de *phasing out* do acolhimento, com o objetivo de avaliar a situação socioeconómica dos beneficiários do programa ao fim de um ano de permanência em Portugal, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração**: entre março de 2017, quando se iniciaram os primeiros atendimentos de pessoas em *phasing out*, e final do ano de 2019, foram atendidas 862 pessoas (703 da recolocação, 63 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 88 por reinstalação do Acordo UE/Turquia 1x1 e apenas 8 do mecanismo de reinstalação UE 50 mil, uma vez que este é o mais recente mecanismo europeu e a maioria dos seus beneficiários ainda não tinha um ano de acolhimento no final de 2019). Deduzindo os movimentos secundários dos mecanismos europeus e contabilizando as retomas a cargo, verifica-se que 100% dos recolocados e reinstalados do Acordo UE/Turquia 1x1 concluíram o programa de acolhimento. Três áreas se destacam como críticas nas apreciações mais finas para determinar a capacidade de autonomia dos beneficiários do programa de acolhimento: empregabilidade, domínio da língua portuguesa e habitação. Observa-se que **grande parte dos beneficiários do programa de acolhimento, concluíram o *phasing out* sem ter emprego** e sem mostrar motivação para efetuar procura ativa de emprego (embora quase metade dos beneficiários do mecanismo de recolocação chegaram ao *phasing out* já com emprego). O domínio da língua portuguesa aparece como um desafio à integração, com uma **parte importante dos beneficiários a concluírem o programa de acolhimento sem entenderem ou falarem a língua portuguesa (41,3%)**, observando-se ainda um terço (34,3%) que concluiu o programa com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa. Finalmente, **um pouco menos de metade dos beneficiários (44%) concluem o programa de acolhimento já com habitação assegurada**. Em consequência, entre 2017 e 2019, cerca de dois terços das pessoas (65,6%) que concluíram o programa de acolhimento, saíram do *phasing out* com encaminhamento para apoios sociais do ISS ou da SCML, tendo **apenas 34,4% sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal**.

17. Nos dados da integração dos beneficiários de proteção internacional só é possível retratar aqueles que não estão autónomos e carecem de acompanhamento social, uma vez que só esses se encontram nas bases de dados administrativos nacionais. Considerando o canal de entrada em Portugal, identifica-se que são os que apresentaram pedidos espontâneos de proteção internacional ao país, aqueles que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS (os entrados em mecanismos europeus representaram apenas 13,2% em 2018 e 5,8% em 2019 do total de acompanhamentos sociais do ISS), ou seja, são esses os que revelam situações de maior carência económica e de proteção social. Deve atender-se que o programa de acolhimento é mais aprofundado e prolongado nos chegados através de mecanismos europeus (18 meses e com várias dimensões de integração salvaguardadas de princípio), do que no caso dos pedidos espontâneos, o que pode induzir a que os recolocados e reinstalados não se encontram em acompanhamento social do ISS porque estão enquadrados nos apoios das *lump sum*. Identifica-se, por outro lado, que são as mulheres, em termos relativos, as que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS. Destacando-se ainda, neste universo de dependentes de apoios sociais, pessoas com entre 19 e 39 anos de idade (30,6%) e com menos de 18 anos (35,6%), e perto de dois terços tem habilitações inferiores ao secundário, dos quais 13% não tem habilitações. Os agregados familiares com filhos representam metade (49,8%) dos beneficiários de acompanhamento social do ISS, seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais (18,6%). Nas principais nacionalidades dos beneficiários de acompanhamento social do ISS destacaram-se, em 2018, a Ucrânia (17,4%), o Paquistão (12,3%), Síria (10,4%), Angola (7,2%) e Iraque (5,7%). Não há informação disponível sobre quem se autonomizou de apoios sociais, embora não constar das bases de dados dos apoios sociais seja, em si, um resultado da efetividade da integração desses refugiados e da sua contribuição para o país. Estima-se que **48,3% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontrava-se, no final do ano de 2019, já em**

situação de autonomia e, por isso, já em situação de contribuição para o país, não constando, por isso, dos dados do acompanhamento social.

18. Nos últimos anos tem sido densificada e consolidada uma resposta complementar aos programas de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, com vista à consolidação da integração, tendo surgido **novos programas e medidas de apoio à integração dos refugiados em Portugal e, paralelamente, foram adaptados e incrementados programas e medidas já existentes para a integração de imigrantes**, que passaram a dar resposta, também, aos refugiados. Estas medidas e programas surgiram tanto de iniciativas estatais, como da sociedade civil e de instituições do setor privado. Sem pretensão de exaustividade ou representatividade, são dados alguns exemplos destas medidas e programas, identificando-se que estas iniciativas não abarcam todos os beneficiários de proteção internacional no país, não apenas porque há medidas que se sobrepõem na sua atuação, como também porque nem todos os refugiados procuram estas medidas suplementares de apoio à integração.

19. Se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional em Portugal ao longo dos anos, bem como o número exato de pessoas que, por ano, adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (120 em 2019), é difícil, porém, apurar o **número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal**: o SEF apurou que, a 31 de dezembro de 2019, estariam no país um total de 2.427 pessoas com estatuto de proteção internacional, 837 com estatuto de refugiado e 1.590 com estatuto de proteção subsidiária. Tanto no universo de titulares de estatuto de refugiado, como no universo de titulares de proteção subsidiária, a nacionalidade mais representada é a síria (24,6% dos titulares de estatuto de refugiado e 32,8% dos com proteção subsidiária). As seguintes nacionalidades mais representadas são variáveis nos dois universos: nos titulares de estatuto de refugiado a segunda nacionalidade é a eritreia (21,7%), seguida da iraquiana (9,9%), e dos nacionais do Sudão (6,6%) e do Sudão do Sul (4,8%); e nos titulares de proteção subsidiária a segunda nacionalidade mais representada é a ucraniana (27,2%), seguida da iraquiana (8,9%), da paquistanesa (5,6%) e da guineense (5,1%). Tanto nos titulares de estatuto de refugiado como de proteção subsidiária, a maioria tem entre 19 e 39 anos (49,1% nos refugiados e 47,6% nos beneficiários de proteção subsidiária), seguindo-se o grupo etário com menos de 18 anos (34,6% dos titulares de AR refugiado e 35% dos titulares de AR Proteção Subsidiária). No *stock* de titulares de autorização de residência de proteção internacional, verifica-se uma sobre representação do sexo masculino (58,7% nos titulares de AR de Refugiado e 57,4% nos titulares de AR de Proteção Subsidiária).

20. A **aquisição da nacionalidade portuguesa** assume-se como uma importante dimensão de integração dos beneficiários de proteção internacional, induzindo também ao acesso de direitos no país e no espaço mais alargado da União Europeia. O incremento do número de beneficiários de proteção internacional em Portugal, em especial desde 2016, ainda não se reflete no universo dos que adquiriram a nacionalidade portuguesa até ao final de 2019, uma vez que quem adquiriu uma autorização de residência de proteção internacional ainda não acumulou os anos de residência necessários (5 anos) para poder solicitar a naturalização portuguesa. Identifica-se, ainda assim, o incremento no último ano dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa (115 em 2019, quando tinham sido apenas 28 em 2018). Nestes “novos cidadãos portugueses” destacam-se os indivíduos do sexo masculino, e como principais países de nacionalidade de origem, a Guiné, Afeganistão e Iraque.

INTRODUÇÃO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) apurou que no final de 2018 estavam deslocadas contra a sua vontade 70,8 milhões de pessoas em todo o mundo (integrando 25,9 milhões de refugiados, 3,5 milhões de requerentes de asilo e 41,3 milhões de deslocados internos ao seu país), como resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, sendo este um valor inédito na história, uma vez que, pela primeira vez, ultrapassou os setenta milhões de pessoas.

Nota-se que não é apenas o volume das deslocações que é inédito como também o é a rápida evolução destas deslocações nos últimos anos: o número de refugiados, requerentes de asilo e de populações deslocadas internamente nos seus países conheceu um forte incremento, culminando em 2018 em 1 em cada 108 pessoas no mundo em situação de deslocação contra a sua vontade, quando uma década antes a relação era de 1 pessoa em cada 160 pessoas no mundo. Este incremento refletiu principalmente o crescimento do número de refugiados (+68,2% de 2012 para 2018) e de requerentes de asilo (tornaram-se quatro vezes mais).

Observa-se que os refugiados não se distribuem de forma equilibrada no mundo, identificando-se que nos anos mais recentes se dirigiram principalmente à Turquia (14,3% do total de refugiados em 2018), Paquistão (5,4%), Uganda (4,6%), Sudão (4,2%) e Alemanha (4,2%). Se a análise for feita por continentes do mundo, identifica-se que praticamente metade dos refugiados e requerentes de asilo foram acolhidos na Ásia (49,7%) e um terço em África (33,3%). A Europa aparece como o terceiro continente de acolhimento de refugiados no mundo (com 13,6%), embora seja o continente que acolheu mais requerentes de asilo em 2018 (26,4% dos pedidos pendentes de proteção internacional em 2018).

Em 2018, entre os países da União Europeia (UE28 com 12,2% dos refugiados), a Alemanha surge como o principal país de acolhimento (com 42,7% dos refugiados da UE28 ou 1,1 milhão de pessoas), seguindo-se a França (14,8% ou 368,4 mil pessoas), Suécia (10% ou 248,2 mil pessoas), Itália (7,6% ou 189,2 mil pessoas), Áustria (5,2% ou 128,8 mil pessoas), Reino Unido (5,1% ou 126,7 mil pessoas), Holanda (4,1% ou 101,8 mil pessoas), Grécia (2,5% ou 61,5 mil pessoas), Bélgica (1,7% ou 42,2 mil pessoas) e Dinamarca (1,5% ou 36,6 mil pessoas). Entre os 28 Estados-membros da União Europeia, Portugal posiciona-se na vigésima primeira posição com 0,1% do total de refugiados da UE28 ou 2,1 mil pessoas. Identifica-se, assim, que Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa.

Os dados do EUROSTAT permitem compreender a evolução dos requerentes de proteção internacional na UE28 na última década e caracterizar essa população por nacionalidade, sexo e idade, tornando-se claro que os países europeus não recebem o mesmo perfil de população a requerer e a beneficiar de proteção internacional. Por outro lado, estes dados permitem também demonstrar que os países europeus não têm a mesma política de asilo, nem adotam exatamente a mesma prática processual na apreciação e condução da proteção internacional, observando-se diferentes taxas de decisão anuais, diferentes taxas de deferimento e indeferimento, diferentes distribuições pela concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária entre os diferentes países europeus, sendo que as mesmas variam anualmente. Observa-se ainda que os países europeus apresentam diferentes taxas de desistência de pedidos de proteção internacional em curso pela população que acolhem. Sendo difícil estabelecer tendências ou comparações entre países europeus com diferentes perfis de população que acolhem a requerer proteção internacional (e.g. diferentes nacionalidades que se destacam), e com diferentes sistemas e políticas de asilo, Portugal foi flutuando a sua situação nos últimos anos (e.g. ora com as mais elevadas taxas de decisão positiva, ora com prevalências de recusa acima da média europeia, ora com taxas de abandono de requerentes abaixo ou acima da média da UE28), apresentando-se, porém, de forma estável no contexto europeu como um país que tem incrementado o número de requerentes de asilo, embora longe do volume dos principais destinos europeus de proteção internacional.

De forma geral é claro que os mais recentes movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional no mundo e em particular na Europa, têm colocado profundos desafios ao regime internacional de direitos humanos e aos enquadramentos legais existentes. O panorama legal e institucional, internacional e nacional, é amplo e complexo. A nível internacional, destacam-se a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e, no caso da União Europeia, a Convenção de Dublin e várias diretivas comunitárias. A nível nacional, o enquadramento legal prevê várias situações (e.g. estatuto de refugiado, autorização de residência por proteção subsidiária, ou encaminhamento para autorização de residência por razões humanitárias), induz a títulos provisórios em várias fases do processo (e.g. em situação de admissibilidade, com autorização de residência provisória e em situação de recurso), tendo sido revisto e aprofundado nos últimos anos, contemplando também a intervenção de múltiplas instituições (as quais, na maioria dos casos, só integraram o processo mais recentemente e por resposta à chamada “crise” dos refugiados de 2015), com quadros de competências e de articulação complexos, e variáveis em função dos mecanismos de entrada e de pedido proteção internacional (e.g. de pedidos espontâneos ou ao abrigo de programas, como o da reinstalação ou da recolocação, ou ainda da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários).

É, pois, neste quadro de complexidade e com dificuldades reconhecidas de medição e aferição da realidade do asilo e da proteção internacional em Portugal que se procura mostrar neste relatório, a partir de dados disponíveis em fontes internacionais (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e de dados administrativos nacionais cedidos por instituições que acompanham o processo (e.g. SEF, ISS, ACM), as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social das entidades de acolhimento existentes em Portugal. Complementar à análise quantitativa destes dados estatísticos e administrativos disponíveis, analisa-se informação qualitativa recolhida para este relatório a partir de um inquérito, com questões abertas (vd. anexo 2), aplicado às instituições de acolhimento e aos serviços públicos que acompanham e gerem a política de asilo em Portugal. As respostas recolhidas, num total de 38 inquéritos válidos¹ analisados, refletiram a visão dos técnicos das instituições que contactam de perto com os refugiados, procurando dar voz a todos os perfis de atores (e.g. diferentes equipas de serviços públicos, municípios, consórcios, organizações da sociedade civil, e de várias regiões do país), envolvidos no acolhimento e na integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional em Portugal ao longo dos anos (total de 2.226 em 2019, agregado de 1.849 pedidos de asilo e 376 entradas por via do mecanismo de reinstalação, cujo estatuto já é reconhecido), bem como o número exato de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (120 em 2019), é difícil, porém, apurar o número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal (a 31 de dezembro de 2019 o SEF apurou que estariam no país um total de 2.427 pessoas com título válido de proteção internacional, 837 com autorização de residência de estatuto de refugiado e 1.590 com autorização de residência de proteção subsidiária).

Dado este retrato geral de quem entrou e permaneceu com proteção internacional em Portugal, desde logo é fundamental compreender que, por sua vez, nas dimensões do acolhimento e da integração, os dados analisados neste relatório apenas retratam o universo dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que carecem ou careceram de acompanhamento social, ou seja, todos aqueles que desde a chegada ou ao longo do processo se mostraram autónomos ou se autonomizaram com o tempo (com rendimentos e sem necessidade de depender de apoios sociais), não integram esta análise do asilo em

¹ O inquérito foi enviado para todas as instituições com protocolos de cooperação com o Estado para o acolhimento e integração de refugiados e para os serviços públicos envolvidos na implementação da política de asilo, que encaminharam para as suas diferentes equipas e delegações regionais, sendo 38 os inquéritos devolvidos pelas instituições que aderiram à inquirição que decorreu em fevereiro de 2020 (que incluem inquéritos de 8 centros distritais do ISS, de 7 municípios, de 8 Santas Casas da Misericórdia, 5 inquéritos de equipas do ACM, 10 inquéritos dos vários consórcios de acolhimento e de instituições da sociedade civil).

Portugal. Assim, se segundo dados do SEF, em 2019 o número total acumulado de pessoas com um título válido de estatuto de refugiado (837) e com autorização de residência de proteção subsidiária (1.590) ascendia aos 2.427, ora deduzindo deste número aqueles que estavam nesse ano em programas de acolhimento já com deferimento de proteção internacional (total de 480, das quais 409 pessoas reinstaladas, 6 recolocadas e 65² de barcos humanitários) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS nesse ano (292 com estatuto de refugiado e 483 com proteção subsidiária), então pode estimar-se que cerca de 1.172 estavam em 2019 já autonomizadas do enquadramento de proteção social português, ou seja, estima-se que **48,3% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontravam-se no final do ano de 2019 já em situação de autonomia de acompanhamento e proteção social de Portugal e já em situação de contribuição para o país**. Ora a sua autonomia de apoios sociais induz a que não constem das bases de dados administrativos do acolhimento e integração, pelo que não há informação caracterizadora a reportar quanto à sua situação de integração à data de quem se autonomizou.

O volume de pessoas deslocadas no mundo, densificado a partir de 2015, constituiu-se como um desafio legal, político e moral para as diferentes sociedades europeias, incluindo Portugal. A sua resolução passa pela importância de conhecer cientificamente esta realidade, agir sobre as representações públicas, divulgando factos que contrariem mitos, e capacitar as decisões políticas com mais informação. É neste contexto que se insere o principal objetivo deste relatório do Observatório das Migrações - retratar uma realidade sobre a qual se quer mais informação estatística e qualitativa -, respondendo também ao desígnio da Assembleia da República com a sua Resolução n.º 292/2018 de produção de um Relatório Anual sobre o Asilo em Portugal.

Principais conceitos

Embora o fenómeno da deslocação de pessoas e de requerentes de proteção internacional não seja novo, ao longo do tempo mudaram, porém, as abordagens e enquadramentos desta realidade, devendo por isso refletir-se de que forma a chamada crise das migrações, identificada a partir de 2015, tem induzido também a uma crise de conceitos que exige clarificação e reflexão (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017), não apenas no contexto nacional português como também no enquadramento internacional, nomeadamente no europeu. Face às novas características e causalidades dos movimentos migratórios, tem sido argumentado que as categorias tradicionais de análise, que alicerçavam a produção científica e muitos instrumentos jurídicos, foram nos anos mais recentes colocadas em causa.

Em crise está, desde logo, a diferenciação entre os conceitos de **imigrante** e de **refugiado**, sendo cada vez menos clara a sua distinção, e mais difícil a observação, medição e regulação dos movimentos migratórios de forma geral. A noção teórica de migrações e a sua operacionalização estatística estão muito longe de ser consensuais. Não é clara a definição teórica de “migrante”, nem a diferenciação entre migrantes “permanentes” e “temporários”, ou entre migrantes de longa, média e curta duração. A consulta das definições estatísticas existentes em diferentes países, como sucede com a União Europeia (UE), revela uma diversidade de abordagens.³

Já o termo ou categoria aparentemente clara – como a de **refugiado** - pode induzir a dúvidas de

² Valor estimado de pessoas chegadas antes de 2019 em recolocação *ad hoc* por barcos humanitários, deduzindo o número de abandonos ou desistências de pedidos de proteção.

³ No que se refere às estatísticas de fluxos, de acordo com recomendações das Nações Unidas datadas de 1998, um “migrante de longa duração” (imigrante ou emigrante, conforme o sentido do movimento) deve ser entendido como um indivíduo que se desloca para um novo país de destino por um período de 12 meses ou mais, tendo sido anteriormente residente num outro país por 12 meses ou mais. Em Portugal, segundo o INE, um “migrante permanente” (imigrante ou emigrante) é um indivíduo (nacional ou estrangeiro) que, tendo residido num país por um período contínuo de pelo menos um ano, se desloca com a intenção de residir num outro país por um período contínuo igual ou superior a um ano. Apesar de alguns esforços de harmonização de conceitos nesta área desencadeados pela União Europeia, a maioria dos países europeus não utiliza estas definições nas suas estatísticas.

classificação. A convenção de 1951 considerou refugiada qualquer pessoa que receie *“com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”* (artigo 1). O artigo 33º da convenção de 1951 salvaguarda ainda o princípio de **não repulsão** (*non-refoulement*), definindo este que *“nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”* (artigo 33º).

Ainda que algumas das limitações temporais do documento original tenham sido removidas no Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967, para alguns esta classificação de refugiado é demasiado estática e datada. Tais autores prefeririam fazer a classificação evoluir de modo a poderem ser incluídas, por exemplo, as pessoas deslocadas em função das alterações climáticas e catástrofes ambientais (e.g., El-Hinnawi, 1985). Outros ainda advogam a inclusão da perseguição em função da orientação sexual como motivo, sendo esta já contemplada, em função de jurisprudência, em países como o Canadá (LaViolette, 1997).

Mas antes de complexificar, deve atender-se que a distinção entre ‘imigrante’ e ‘refugiado’ remete tradicionalmente para o binómio sociológico clássico que opõe iniciativa (ou agência) a estrutura. Os imigrantes seriam caracterizados pela iniciativa, tomando decisões por via das quais pretendem maximizar os proveitos da sua localização, seja por razões económicas, de estudo, de reforma, de saúde, entre outras. Os refugiados, por seu turno, estariam condicionados por fatores estruturais que determinariam os seus movimentos. Esta distinção clara é, contudo, também débil quando aplicada à realidade social, nomeadamente a contemporânea, uma vez que *“os conceitos atuais falham por não atenderem à multiplicidade de realidades que existem no terreno”* (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017: 77) associados à densificação das migrações internacionais, à sua rapidez e complexificação no mundo globalizado de hoje.

Uma pesquisa empírica recente acerca da imigração irregular para a Europa (Triandafyllidou, 2017) realçou neste âmbito que os fluxos migratórios nunca são explicados apenas pelas motivações dos indivíduos (agentes) ou pelas políticas migratórias (condições estruturais), mas resultam antes da interação dos dois e da interferência de uma variedade de outros fatores explicativos associados à ação de atores intermediários envolvidos nos processos de migração (e.g., empregadores, traficantes, organizações da sociedade civil, autoridades de acolhimento, comunidades imigrantes). Como a autora também alerta - perante a “crise” dos refugiados dos últimos anos e das mortes trágicas no Mediterrâneo -, é necessário atender à preponderância explicativa que o indivíduo assume, enquanto agente com motivações e que aciona recursos e oportunidades que percebe para garantir o alcance dos seus objetivos e expectativas de um futuro melhor. Neste âmbito, o equilíbrio entre agência (indivíduo) e estrutura (sociedade de origem e de destino) fica instável na decisão de migrar, perante a premência de fatores que impelem a fuga urgente à insegurança e pobreza (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017). Por outro lado, mesmo em contexto de refúgio, os indivíduos não perdem as suas motivações ou agência, observando-se, neste âmbito, também situações de movimentos secundários, em que requerentes ou beneficiários de proteção internacional abandonam ou recusam permanecer em determinados destinos de acolhimento.

Acresce que uma distinção que deveria ser aparentemente simples, como a que separa **migrações voluntárias** e **forçadas**, não é também isenta de debate. Em ambos os casos, existem processos complexos de decisão. Muitos estudos confirmam que os migrantes, independentemente do contexto de saída, tendem a ser racionais e tomam decisões, ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de encetar uma deslocação. Assim, por exemplo, os migrantes “voluntários” sentem-se, muitas vezes, “obrigados” a migrar, devido a situações de pobreza extrema, enquanto os migrantes “forçados” procuram refletir nas melhores escolhas possíveis – não desprezando a busca de uma melhoria económica da vida. Apenas em situações extremas, como a do risco imediato de vida, não existe reflexão e ponderação.

No vocabulário comum é ainda frequente encontrar a distinção entre *migrantes económicos* e *refugiados*. As zonas de sobreposição entre os dois termos e as dificuldades de operacionalização são, porém, muito grandes. Muitos dos migrantes “económicos”, aparentemente voluntários, são forçados a abandonar os seus países devido a situações de privação extrema ou de degradação ambiental crescente. Muitos dos refugiados, aparentemente forçados, desistem voluntariamente de viver nos países de primeiro asilo, devido à falta de condições em campos de refugiados ou à dificuldade de encontrar trabalho e educação nesses países. Este último problema é agravado pelo facto de muitos não possuírem o estatuto jurídico adequado, tornando ainda mais frágil a sua situação e mais incertas as suas perspetivas de vida.

Tendo em conta estes elementos, não surpreende que não seja fácil distinguir, em termos operacionais, as várias categorias de migrantes. Têm sido desenvolvidos, assim, argumentos a favor da construção de uma noção mais ampla de “refugiados”, que inclua, para além dos constrangimentos clássicos, a fuga a situações de privação económica e social extrema ou catástrofes ambientais (manifestas ou potenciais). Mas outros autores continuam a argumentar a favor de uma noção mais estrita. De facto, podemos aceitar que a definição original das Nações Unidas mantém validade: segundo muitos observadores, o termo deve manter-se intocado, de forma a proteger as modalidades mais graves deste fenómeno – a perseguição “*por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*”.

Reconhecendo que o estatuto de refugiado não salvaguarda a proteção internacional de todas as situações que a realidade demonstra existirem quanto à inexistência de proteção do país de origem (porque o país não quer ou não pode proteger), no contexto da UE, a **proteção internacional** abrange o **estatuto de refugiado** e de **proteção subsidiária**, definidos no artigo 2º (d) e (f) da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, correspondendo a ações destinadas a proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países.

A **proteção subsidiária** corresponde a um estatuto conferido a um nacional de país terceiro à União Europeia ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação a quem se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, corra um risco real de sofrer ofensa grave na aceção da Diretiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país (Oliveira *et al.*, 2017: 79). Deste modo, a proteção subsidiária permite exatamente ampliar o salvaguardado no estatuto de refugiado (que circunscreve as razões da necessidade de proteção), embora a proteção subsidiária seja conferida por períodos menores de tempo face ao previsto no estatuto de refugiado (em Portugal o estatuto de refugiado confere um título de residência de 5 anos, enquanto no caso da autorização de residência por proteção subsidiária o título tem uma validade de 3 anos).

Na conjuntura mais recente, torna-se ainda pertinente esclarecer outros termos de natureza jurídica e operacional que dominam atualmente a agenda europeia – “recolocação”, “reinstalação”, e “proteção humanitária”.

O processo de **recolocação** (*relocation*) de refugiados refere-se ao movimento de refugiados (já com estatuto definido pela Convenção de Genebra ou beneficiários de proteção subsidiária, na aceção da Diretiva 2004/83/CE) de um Estado-membro da UE, que lhes concedeu proteção internacional, para outro Estado-membro, que lhes concederá proteção similar. É um processo interno à União Europeia, no qual Estados-membros apoiam-se na distribuição da população refugiada atendendo a que alguns Estados-membros tendem a ter mais pressão nas suas fronteiras (Oliveira *et al.*, 2017: 79-80). A recolocação traduz um processo de solidariedade interna e de partilha de encargos na UE, especialmente com os países de fronteira marítima ou terrestre da Europa que recebem mais refugiados. O mecanismo de recolocação sobre o qual há implicações nos dados nacionais que este relatório pretende retratar vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e foi um processo de solidariedade interna à UE com a Grécia e a Itália.

A **reinstalação** (*resettlement*), ao nível europeu, consiste na transferência de refugiados, com estatuto já

reconhecido pelo ACNUR, em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional, a pedido do ACNUR, de um primeiro país de asilo fora da União Europeia para um Estado-membro que o aceita acolher. Por regra, é concedido a esses refugiados reinstalados um estatuto de residência de longa duração e, em inúmeros casos, a possibilidade de aceder à nacionalidade do Estado-membro que os acolhe. Neste âmbito, a reinstalação é percebida como uma solução duradoura e um instrumento de proteção de refugiados. Os Estados-membros trabalham em estreita colaboração em muitos aspetos da reinstalação de refugiados, definindo prioridades comuns de reinstalação, desenvolvendo instrumentos de financiamento e colaborando de forma prática através de estruturas europeias como o *Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo* (EASO) e a *Rede Europeia de Reinstalação*. Esta última funciona através de pontos focais nacionais de 14 Estados-membros, entre os quais está representado Portugal pelo *Conselho Português para os Refugiados* (CPR).

Assim a diferença entre os dois mecanismos – de recolocação e de reinstalação – impõe diferentes abordagens, uma vez que na **recolocação** os refugiados já se encontram em território europeu, pelo que a sua transferência depende apenas dos regulamentos europeus e dos acordos entre os Estados-membros. Quando a concessão de proteção a pessoas deslocadas é feita em territórios extracomunitários – **reinstalação** –, esta responsabilidade passa a ser conjunta com a comunidade internacional, cabendo ao ACNUR a identificação das situações e a sua articulação com os países europeus. Contudo, ambos os mecanismos de transferência de requerentes e beneficiários de proteção internacional implicam a garantia de aplicação eficaz e uniformizada nos diferentes Estados-membros – Sistema Europeu Comum de Asilo – assente na solidariedade e pressuposto de uma repartição equilibrada – Política Comum de Asilo.

No âmbito da reinstalação, no contexto da pressão do fluxo de requerentes de proteção internacional sentida em 2015, foi definido o programa voluntário de **admissão por motivos humanitários** que decorreu do **acordo a que a UE e a Turquia** chegaram a 18 de março de 2016: trata-se de *“um processo acelerado através do qual os Estados participantes, com base numa recomendação do ACNUR na sequência de um pedido da Turquia, admitem pessoas com necessidade de proteção internacional, deslocadas devido ao conflito na Síria, e que tenham sido registadas pelas autoridades turcas antes de 29 de novembro de 2015, a fim de lhes conceder proteção subsidiária, tal como definida na Diretiva 2011/95/UE, ou um estatuto temporário ou equivalente, cujo prazo de vigência não pode ser inferior a um ano”* (C[2015] 9490 final).

Nos últimos anos surgiu ainda no contexto europeu a noção de **proteção temporária**, para retratar o procedimento de carácter excecional que assegura o acolhimento, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem. Define-se como uma proteção temporária imediata sobretudo se o sistema de asilo não puder responder ao afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, surgindo por isso este mecanismo no interesse das pessoas em causa (Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, transpondo a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001).

Complementarmente, alguns Estados-membros têm previsto ainda um estatuto de **admissão por motivos humanitários** para cidadãos estrangeiros deslocados, como uma alternativa para legalizarem imigrantes que necessitam de proteção rápida e não estão em condições de obter o estatuto de refugiado. Os beneficiários de admissão por motivos humanitários não usufruem do estatuto de proteção humanitária ou subsidiária, concedido aos requerentes de asilo, mas podem ter residência de curto prazo garantida nos países que os recebem. Em Portugal são concedidas autorizações de residência por razões humanitárias neste quadro de proteção, estando no entanto salvaguardadas estas situações ao abrigo da Lei de Estrangeiros (artigo 123.º da Lei n.º 23/2007 com sucessivas alterações) e não ao abrigo da Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio).

O conceito de **proteção humanitária**, que é deliberadamente lato de modo a poder cobrir um leque de situações que extravasa o pedido de proteção internacional, tem sido objeto de críticas por ser demasiado aberto a interpretações e indefinido quando se trata de providenciar um referencial operacional explícito. Tal levou a que, no quadro institucional da União Europeia, fosse recentemente redefinido de modo a que se entenda que a proteção humanitária se dirige a situações de violência, coerção, miséria induzida e abuso

de pessoas, grupos e comunidades no contexto de crises humanitárias (Comissão Europeia, 2016: 5-6). Surgem também, por vezes, mal-entendidos em torno deste conceito por via do facto de *humanitarian protection* ser o termo utilizado no Reino Unido para referir a proteção subsidiária (Home Office, 2017: 8).

Nota-se, assim, que os conceitos e os enquadramentos legais e institucionais (internacionais e nacionais) são muito dinâmicos, sendo definidos e redefinidos em função da complexidade da realidade social, nomeadamente no contexto da UE, tal como são exemplo disso as definições introduzidas e revistas no quadro da *Agenda Europeia para a Migração* (COM[2015] 240 final).

CAPÍTULO 1.

PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO MUNDO E NA UNIÃO EUROPEIA: PORTUGAL COMPARADO

A realidade da proteção internacional de um país (neste caso Portugal) e a importância que esse fenómeno social assume devem ser relativizadas face às tendências gerais do mundo e do espaço que o envolve (neste caso a União Europeia). Importa por isso neste primeiro capítulo enquadrar de forma redimensionada a realidade que este relatório aborda, compreendendo que aquela que pode ser a perceção de uma dada dimensão – grande ou pequena – da população em proteção internacional ou a requerer asilo em Portugal, deve ser redimensionada face à realidade internacional ou por comparação a outros contextos próximos. Este capítulo procura essencialmente estabelecer escalas para o fenómeno da proteção internacional e do asilo em Portugal.

Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa: dos 25,9 milhões de refugiados no mundo, apurados pelo ACNUR em 2018, apenas 2,5 milhões (12,2%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados residentes na UE28, Portugal somente acolheu cerca de 2 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28. Em 2018 Portugal posicionava-se no vigésimo primeiro lugar entre os Estados-membros com maior número de refugiados. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2018 registou 5,2% do total de refugiados do mundo, concentrando 42,7% dos refugiados acolhidos na UE28, ou seja, 1,1 milhões de pessoas.

Duas fontes de dados internacionais são mobilizadas para este apuramento comparado, no qual se posiciona Portugal: por um lado, os dados sistematizados e disseminados pelo ACNUR nos seus relatórios anuais (*UNHCR Global Trends*) que agregam dados de todos os países do mundo (subcapítulo 1.1), e, por outro lado, os dados sistematizados pelo EUROSTAT acerca da proteção internacional promovida pelos Estados-membros da UE28 (subcapítulo 1.2). Os dados do EUROSTAT não apenas permitem dar dimensão relativizada à evolução dos requerentes de proteção internacional na UE28, na última década, como permitem perceber o volume efetivo que adquiriu o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária; como caracterizar essa população por nacionalidade, sexo e idade, tornando-se claro que os países europeus não recebem o mesmo perfil de população refugiada. Neste caso Portugal distancia-se das características da população em proteção internacional na média da UE28 em alguns dos dados (e.g. o país não é procurado pelas mesmas nacionalidades de requerentes de asilo que os países do norte europeu, nota-se ligeiramente maior percentagem de requerentes do sexo feminino nas decisões positivas que o observado para a média da UE28 ou dos países do norte da Europa). Assim, identifica-se que não apenas os Estados-membros não são homogéneos em termos processuais na política de asilo, como também não são homogéneas as populações que cada país recebe a requerer proteção internacional.

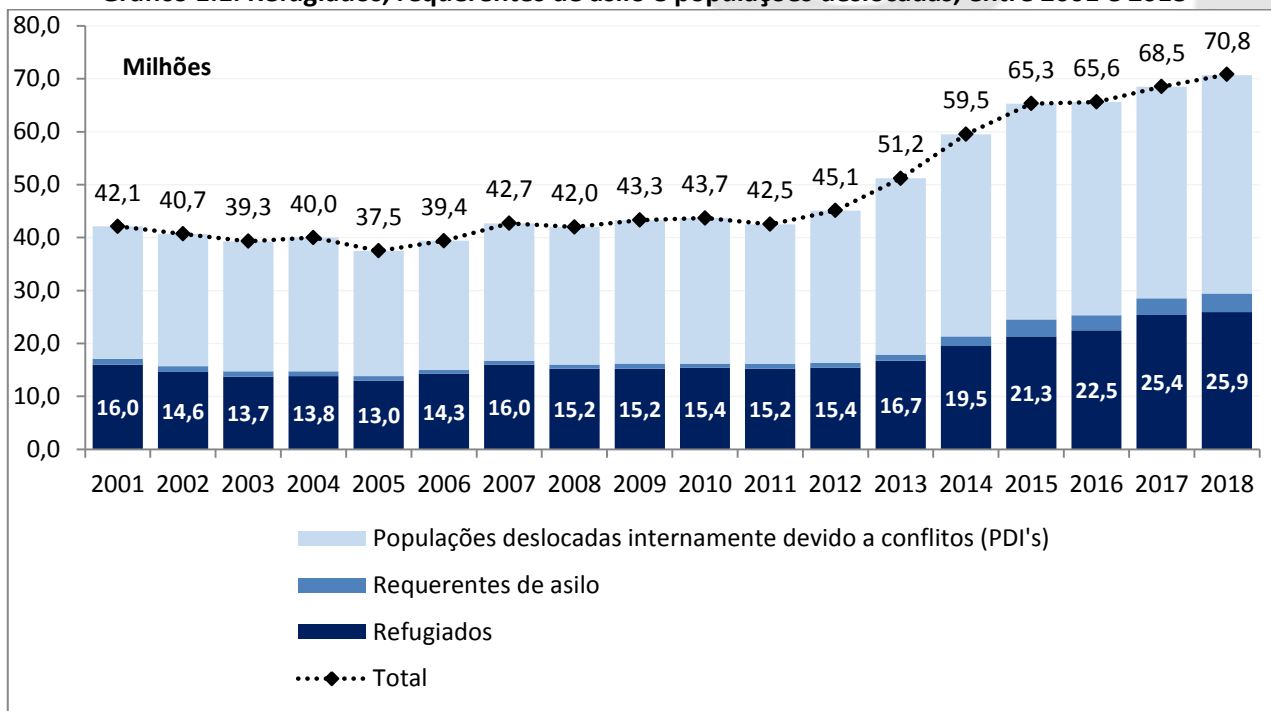
Complementar a esta análise, consideram-se alguns indicadores de monitorização da opinião pública acerca dos refugiados e do apoio e proteção que lhe deve ser conferida pelos países, comparando os resultados de perceção obtidos nos vários países europeus, entre os quais Portugal (subcapítulo 1.3). Para

esta análise recorre-se a resultados de várias edições do Inquérito Social Europeu, procurando aferir perceções antes e depois da chamada “crise” dos refugiados a partir de 2015, e a resultados de indicadores aferidos nos Eurobarómetros padrão desenvolvidos entre 2015 e 2018.

1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas no mundo: tendências da última década

Segundo dados divulgados pelo ACNUR (*UNHCR Global Trends*), no final de 2017 estavam deslocadas contra a sua vontade 68,5 milhões de pessoas em todo o mundo, em resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, subindo esse valor para 70,8 milhões em 2018, ano em que atinge um valor inédito superior a setenta milhões de pessoas. O número de refugiados, requerentes de asilo e de populações deslocadas no seu próprio território conheceu um forte incremento nos últimos anos, atingindo no final de 2017 e 2018 máximos históricos muito expressivos: em 2017 uma em cada 110 pessoas do Mundo era deslocada contra a sua vontade e em 2018 passa para uma em cada 108 pessoas (uma década antes a relação era de uma pessoa por cada 160 pessoas do mundo). Em 2018 o universo global de deslocados integrava 25,9 milhões de refugiados (eram 25,4 milhões em 2017), 41,3 milhões de populações deslocadas internamente (40 milhões em 2017) e 3,5 milhões de requerentes de asilo (3,1 milhões em 2017) – vd. gráfico 1.1.

Gráfico 1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas, entre 2001 e 2018



Fonte: UNHCR, *Global Trends* (sistematização da autora).

Em 2013 o ACNUR já havia anunciado que o número de refugiados e de deslocamentos forçados atingia níveis nunca alcançados desde o período da Segunda Guerra Mundial, ano em que estimava a existência de 51,2 milhões de pessoas deslocadas contra a sua vontade. Decorridos cinco anos, esse valor aumentou em mais 20 milhões de pessoas, ultrapassando em 2018 os setenta milhões.

Não é apenas o volume das deslocamentos que é inédito, como também o é a rápida evolução destas deslocamentos nos últimos anos. Durante quase toda a década passada, o volume de refugiados e de deslocados situou-se anualmente entre os 38 e 43 milhões de pessoas, identificando-se uma taxa de variação de apenas +1% de 2001 para 2011. Desde 2011, ano em que se contabilizavam 42,5 milhões, este número cresceu gradualmente. Entre 2012 (45,1 milhões de pessoas) e 2018 (70,8 milhões de pessoas)

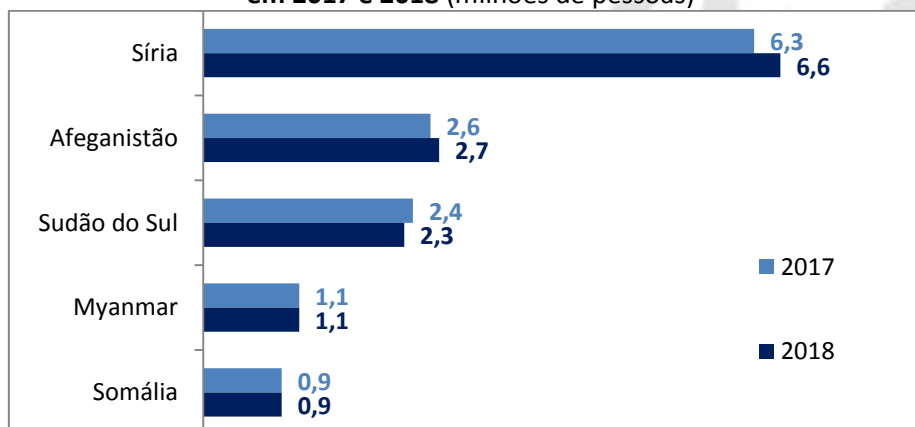
observou-se um crescimento de 56,8%, o que significa que durante este período aumentou em 25,7 milhões o número de pessoas deslocadas no mundo contra a sua vontade. Há uma década atrás, em 2008, contabilizavam-se 42 milhões de refugiados e deslocados, sendo a taxa de crescimento entre estes últimos dez anos de +68,3%.

Este incremento refletiu, principalmente, o crescimento do número de refugiados (+68,2% de 2012 para 2018) e de requerentes de asilo (tornaram-se quatro vezes mais, ou +288,9% de 2012 para 2018), tendo o crescimento de deslocados internos ao próprio país sido menor, embora também significativo (+43,4% de 2012 para 2018). Face a 2017, em 2018 o número total de pessoas deslocadas no mundo cresceu 3,2% (+2% de refugiados, +3,2% de deslocados internos ao próprio país e +12,9% requerentes de asilo). Embora o número de pessoas deslocadas internamente ao seu próprio país continue a representar mais de metade da população deslocada no mundo (58,4% em 2018), nos últimos anos esse universo tem perdido importância relativa (era 63,9% em 2012) face aos incrementos da população refugiada (de 34,1% em 2012 passam a representar 36,6% em 2018 do total de deslocados no mundo) e da população requerente de asilo (de 2% em 2012 passam a significar 5% em 2018).

De notar que em 2017, segundo informação do ACNUR, 174 mil dos refugiados e requerentes de asilo eram menores não acompanhados, tendo o ACNUR referido que cerca de metade da população refugiada (52%) em 2017 era constituída por crianças (indivíduos com menos de 18 anos), importância relativa essa que se encontrava acima dos 41% registados em 2009 (*UNHCR Global Trends, 2017: 3*). Em 2018 o ACNUR contabilizou 138,600 menores não acompanhados, voltando a identificar que cerca de metade da população refugiada nesse ano tinha menos de 18 anos de idade.

Para o aumento do total de pessoas deslocadas contra a sua vontade nos últimos anos muito contribuiu o conflito Sírio (principalmente entre 2012 e 2015). Novas deslocações forçadas foram também observadas nos anos mais recentes, em particular no Médio Oriente, a partir do Iraque e Iêmen, em partes da África Subsariana, como da República Democrática do Congo e Sudão Sul (*UNHCR Global Trends 2018: 4*). Em 2018 há ainda a destacar o aumento do número de deslocados internos na Etiópia e novos pedidos de asilo vindos da Venezuela. Os fluxos que se verificaram a partir de 2011 resultaram igualmente de crises em países como o Burundi, República Centro-Africana, Myanmar e Ucrânia (*UNHCR Global Trends 2017: 4*).

Gráfico 1.2. Principais países de origem dos refugiados sob proteção do ACNUR, em 2017 e 2018 (milhões de pessoas)

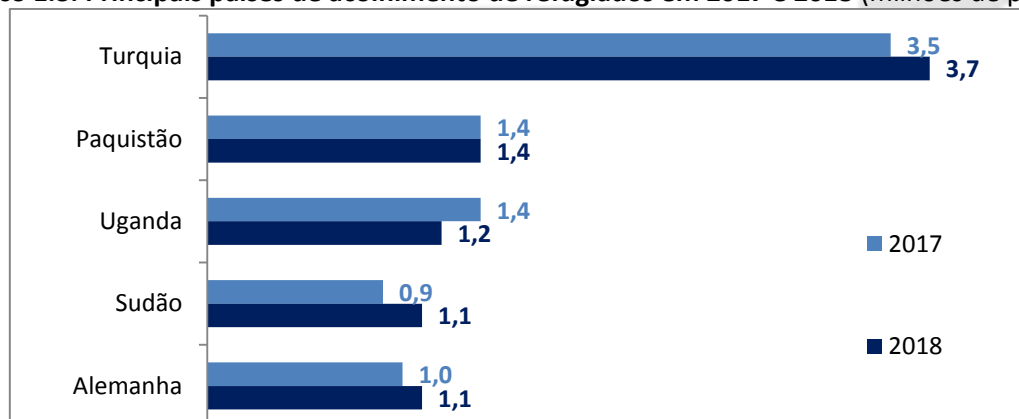


Fonte: UNHCR – *Global Trends 2018* (sistematização da autora).

De acordo com o ACNUR (*UNHCR Global Trends 2018*), o número de refugiados sob mandato do ACNUR duplicou em 2018 face a 2012, sendo que cerca de dois terços da população refugiada sob proteção do ACNUR (20,4 milhões de pessoas em 2018) veio de apenas cinco países: 6,6 milhões de pessoas da Síria (6,3 milhões de refugiados em 2017), 2,7 milhões de pessoas do Afeganistão (2,6 milhões no ano anterior), 2,3 milhões de pessoas do Sudão do Sul (era 2,4 milhões em 2017), 1,1 milhão do Myanmar e 950 mil pessoas da Somália. Face a 2017, verificou-se que em 2018 o número de refugiados provenientes da Síria aumentou – vd. gráfico 1.2.

Por sua vez, entre os principais países de destino ou de acolhimento de refugiados destacam-se a Turquia (3,7 milhões de refugiados em 2018, eram 3,5 milhões em 2017), o Paquistão (1,4 milhões de refugiados), o Uganda (1,2 milhões em 2018 e foram 1,4 milhões em 2017) e o Sudão (1,1 milhões) – vd. gráfico 1.3. A Alemanha (com 1,1 milhões), aparece em quinto lugar na lista de países do mundo com mais refugiados acolhidos em 2018, sendo o único país da União Europeia a fazer parte da lista dos 10 principais países de acolhimento de refugiados no Mundo. A maioria dos refugiados Sírios (85%) procuram como destino os seus países vizinhos, sendo a Turquia o principal país de acolhimento.

Gráfico 1.3. Principais países de acolhimento de refugiados em 2017 e 2018 (milhões de pessoas)



Fonte: UNHCR – *Global Trends 2018* (sistematização da autora).

Se a mesma informação disponibilizada pelo ACNUR for analisada por continente do território de acolhimento identifica-se que são os continentes asiático e africano os que acolhem a maior proporção de refugiados sob proteção do ACNUR: dos 20,4 milhões de refugiados contabilizados sob proteção do ACNUR em 2018, praticamente metade foram acolhidos na Ásia (49,7%, ou seja, 10,1 milhões de pessoas) e 33,3% foram acolhidos em países africanos. A Europa aparece como o terceiro continente de acolhimento, com apenas 13,6% dos refugiados em 2018 que se encontravam sob proteção do ACNUR. Por contraste, o continente europeu surge em primeiro lugar em relação aos requerentes de asilo (com um total de 3,5 milhões de requerentes), concentrando 26,4% dos pedidos pendentes de proteção internacional em 2018 (942.193 requerentes de asilo encontram-se num país europeu a aguardar decisão) – vd. Quadro 1.1.

Quadro 1.1. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sob a proteção do ACNUR, por continente do território de acolhimento, 2018

Continente de acolhimento	Refugiados		Requerentes de asilo		Total de pessoas sinalizadas ACNUR	
	N	%	N	%	N	%
África	6.775.502	33,3	611.970	17,5	27.215.648	36,4
Ásia	10.111.523	49,7	593.759	16,9	28.503.516	38,1
Europa	2.760.771	13,6	924.193	26,4	6.091.713	8,1
América do Sul	215.924	1,1	513.854	14,7	11.620.790	15,5
América do Norte	427.350	2,1	797.800	22,8	1.228.940	1,6
Oceânia	69.492	0,3	61.708	1,8	131.332	0,2
Total	20.360.562	100	3.503.284	100	74.791.939	100

Fonte: UNHCR – *Global Trends 2018* (sistematização e cálculos da autora).

Cingindo a análise aos países da União Europeia (Quadro 1.2) identifica-se que, em 2018, os países da UE28 tinham apenas 12,2% dos **refugiados** do mundo (2,5 milhões de pessoas), entre os quais, quase metade estava na Alemanha que registou, nesse ano, 5,2% do total de refugiados do mundo. Entre os dez principais Estados-membros da UE28 no acolhimento de refugiados, em 2018, destacam-se, por ordem de importância, primeiro a Alemanha (42,7% dos refugiados acolhidos na UE28, ou 1,1 milhões de pessoas), seguindo-se a França (14,8% ou 368,4 mil pessoas), Suécia (10%, ou 248,2 mil pessoas), Itália (7,6%, ou

189,2 mil pessoas), Áustria (5,2% ou 128,8 mil pessoas), Reino Unido (5,1% ou 126,7 mil pessoas), Holanda (4,1% ou 101,8 mil pessoas), Grécia (2,5% ou 61,5 mil pessoas), Bélgica (1,7% ou 42,2 mil pessoas) e Dinamarca (1,5% ou 36,6 mil pessoas). Entre os 28 Estados-membros, Portugal posiciona-se na vigésima primeira posição com 0,1% do total de refugiados do espaço da UE28 em 2018 ou 2,1 mil pessoas.

Quadro 1.2. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sinalizadas pelo ACNUR, por país da União Europeia (UE28), 2018

Continentes do território de acolhimento	Refugiados		Requerentes de Asilo		Total pessoas sinalizadas pelo ACNUR	
	N	%	N	%	N	%
Alemanha	1.063.837	42,7	369.284	40,7	1.447.900	38,1
França	368.352	14,8	89.074	9,8	458.919	12,1
Suécia	248.226	10,0	37.942	4,2	317.987	8,4
Itália	189.243	7,6	105.624	11,6	295.599	7,8
Áustria	128.769	5,2	37.364	4,1	167.195	4,4
Reino Unido	126.720	5,1	45.244	5,0	172.089	4,5
Holanda	101.837	4,1	12.303	1,4	116.091	3,1
Grécia	61.460	2,5	76.099	8,4	137.757	3,6
Bélgica	42.168	1,7	19.550	2,2	69.413	1,8
Dinamarca	36.631	1,5	2.719	0,3	47.586	1,3
Finlândia	22.295	0,9	3.290	0,4	28.344	0,7
Espanha	20.457	0,8	78.685	8,7	101.597	2,7
Bulgária	19.918	0,8	1.576	0,2	21.586	0,6
Polónia	12.506	0,5	3.065	0,3	26.396	0,7
Chipre	11.014	0,4	10.307	1,1	27.321	0,7
Malta	8.579	0,3	1.871	0,2	10.461	0,3
Irlanda	6.041	0,2	7.196	0,8	13.336	0,4
Hungria	6.040	0,2	124	0,0	6.308	0,2
Roménia	4.157	0,2	1.487	0,2	5.871	0,2
Rep. Checa	2.186	0,1	1.935	0,2	5.623	0,1
Portugal	2.136	0,1	85	0,0	2.235	0,1
Luxemburgo	2.046	0,1	1.485	0,2	3.614	0,1
Lituânia	1.734	0,1	277	0,0	5.050	0,1
Eslováquia	949	0,0	17	0,0	2.489	0,1
Croácia	787	0,0	220	0,0	8.278	0,2
Eslovénia	749	0,0	263	0,0	1.016	0,0
Letónia	670	0,0	58	0,0	225.572	5,9
Estónia	325	0,0	34	0,0	78.236	2,1
UE28	2.489.832	12,2	907.178	25,9	3.803.869	5,1
Europa	2.760.771	13,6	924.193	26,4	6.091.713	8,1

Fonte: UNHCR – *Global Trends 2018* (sistematização e cálculos da autora).

Tendências semelhantes se identificam na análise do número de **requerentes de asilo** com processos pendentes apurados pelo ACNUR para 2018 (vd. quadro 1.2). Nesse caso, a União Europeia (UE28) concentrou 25,9% do total de requerentes de asilo do mundo em 2018 (o equivalente a 907,2 mil pessoas), sendo que só a Alemanha registou 10,5% dos requerentes de asilo do mundo. Entre os cinco principais países da UE28 com registo de requerentes de asilo estavam nesse ano a Alemanha (40,7% dos requerentes de asilo da UE28 ou 369,3 mil pessoas), a Itália (11,6% ou 105,6 mil pessoas), a França (9,8% ou 89 mil pessoas), a Espanha (8,7% ou 78,7 mil pessoas) e a Grécia (8,4% ou 76,1 mil pessoas). Nesse ano Portugal teria apenas 85 requerentes de asilo com processos pendentes sob o mandato do ACNUR⁴.

⁴ Como se mostrará, entre 2015 e 2018, Portugal esteve sobretudo envolvido no Mecanismo de recolocação da UE.

Desagregando um pouco mais a informação recolhida pelo ACNUR para Portugal (vd. quadro 1.3), entre 2013 e 2018, identifica-se que, tal como nos restantes países da UE28, o país aumentou o número de titulares do estatuto de refugiado residentes a partir de 2016: de 2015 para 2016 o número total de refugiados aumentou 70,8%, passando de 699 para 1.194; tendo nos anos seguintes mantido um crescimento de +35,9% e +31,6%, respetivamente em 2017 e 2018, alcançando-se em 2018 o número de refugiados mais elevado apurado no país, com 2.136. Por sua vez, nos casos pendentes ou a guardar decisão, o número de requerentes de asilo diminuiu em 2017 e 2018 face aos valores mais elevados apurados em 2015 (641 processos pendentes para requerentes de asilo) e em 2016 (858 processos pendentes para requerentes de asilo). Resulta deste modo que, segundo dados do ACNUR, em 2018 Portugal tinha 2.136 refugiados (já com estatuto de refugiado), havendo registo de 85 requerentes de asilo a aguardar deferimento e 14 pessoas que não estavam sob a proteção do ACNUR, totalizando 2.235 pessoas sinalizadas pelo ACNUR a carecerem de proteção internacional de Portugal (*UNHCR Global Trends*, 2018: 67).

Quadro 1.3. Refugiados, requerentes de asilo e total de sinalizações do ACNUR, em Portugal, entre 2013 e 2018

Ano	Refugiados		Requerentes de asilo		Total de Pessoas sinalizadas pelo ACNUR	
	N	Taxa de variação	N	Taxa de variação	N	Taxa de variação
2013	598		206		1.357	
2014	699	+16,9	344	+67,0	1.057	-22,1
2015	699	0,0	641	+86,3	1.354	+28,1
2016	1.194	+70,8	858	+33,9	2.066	+52,6
2017	1.623	+35,9	45	-94,8	1.682	-18,6
2018	2.136	+31,6	85	+88,9	2.235	+32,9

Fonte: UNHCR – *Global Trends* 2018 (sistematização e cálculos da autora).

1.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional na União Europeia

Focando a análise no contexto europeu, recorre-se a dados sistematizados pelo EUROSTAT que dissemina nas suas estatísticas sobre o asilo, informação sobre a proteção internacional requerida e sobre decisões tomadas pelos Estados-membros da União Europeia (UE28), desagregando a informação por nacionalidade, grupo etário e sexo dos requerentes, por ano.

No contexto europeu o número de requerentes de asilo em razão de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, ou pertença a determinado grupo social ou por opinião política, atingiu um pico em 1992 quando foram acolhidos 672 mil pedidos na UE15, essencialmente de provenientes da ex-Jugoslávia (vd. anexo 1). Em 2001 a Europa identificou um novo pico de 424 mil pedidos na UE27, ano a partir do qual o número anual de pedidos de asilo diminui gradualmente para se situar abaixo dos 200 mil em 2006. A partir de 2006 observa-se um aumento gradual do número de pedidos de asilo na UE28, verificando-se um incremento mais acentuado entre 2014 e 2016. Em 2010 registaram-se na UE28 perto de 260 mil pedidos de proteção internacional, subindo progressivamente até os 335,3 mil pedidos em 2012 e 431 mil em 2013 (vd. gráfico 1.4). Em 2014 a UE28 regista o dobro (627 mil) dos pedidos de asilo observados no início desta década, alcançando, nos anos seguintes, os valores históricos de 1,3 milhões de pedidos em 2015 e 2016 (aproximadamente o dobro do número registado na UE15 no pico de 1992). A partir de 2017 os pedidos reduzem gradualmente: passam a 712 mil em 2017 (-43,5% face ao ano anterior), 647 mil em 2018 (-9,1% face ao ano anterior) e 721 mil em 2019 (mostrando um incremento de +11,4%), assumindo nos últimos três anos valores de perto de metade dos registados em 2015 e 2016 e próximo dos valores assumidos em 2014 – vd. gráfico 1.4 e quadro 1.4.

Esta evolução da UE28 foi acompanhada pela Alemanha (+135% de pedidos em 2015 e +56,4% em 2016),

que se assume, no espaço europeu, como o país que mais acolhe requerentes de asilo (conforme os dados do ACNUR já haviam mostrado), embora o pico de requerentes neste país seja observado em 2016 (745 mil pedidos de asilo registados), regressando a partir de 2017 a valores próximos dos apurados em 2014.

Quadro 1.4. Requerentes de asilo extracomunitários, nos países da União Europeia, entre 2014 e 2019

País da UE28	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taxa de variação 2014-2016 (%)	Taxa de variação 2016-2019 (%)
Alemanha	202.645	476.510	745.155	222.560	184.180	165.615	+267,7	-77,8
França	64.310	76.165	84.270	99.330	120.425	128.940	+31,0	+53,0
Grécia	9.430	13.205	51.110	58.650	66.965	77.280	+442,0	+51,2
Itália	64.625	83.540	122.960	128.850	59.950	43.625	+90,3	-64,5
Espanha	5.615	14.780	15.755	36.605	54.050	117.795	+180,6	+647,7
Reino Unido	32.785	40.160	39.735	34.780	38.840	44.835	+21,2	+12,8
Holanda	24.495	44.970	20.945	18.210	24.025	25.195	-14,5	+20,3
Bélgica	22.710	44.660	18.280	18.340	22.530	27.460	-19,5	+50,2
Suécia	81.180	162.450	28.790	26.325	21.560	26.255	-64,5	-8,8
Áustria	28.035	88.160	42.255	24.715	13.710	12.490	+50,7	-70,4
Chipre	1.745	2.265	2.940	4.600	7.765	13.650	+68,5	+364,3
Finlândia	3.620	32.345	5.605	4.990	4.500	4.520	+54,8	-19,4
Polónia	8.020	12.190	12.305	5.045	4.110	4.070	+53,4	-66,9
Irlanda	1.450	3.275	2.245	2.930	3.670	4.780	+54,8	+112,9
Dinamarca	14.680	20.935	6.180	3.220	3.570	2.695	-57,9	-56,4
Eslovénia	385	275	1.310	1.475	2.875	3.820	+240,3	+191,6
Bulgária	11.080	20.390	19.420	3.695	2.535	2.150	+75,3	-88,9
Luxemburgo	1.150	2.505	2.160	2.430	2.335	2.265	+87,8	+4,9
Roménia	1.545	1.260	1.880	4.815	2.135	2.590	+21,7	+37,8
Malta	1.350	1.845	1.930	1.840	2.130	4.085	+43,0	+111,7
Rep. Checa	1.145	1.515	1.475	1.445	1.690	1.915	+28,8	+29,8
Portugal	440	895	1.460	1.750	1.285	1.820	+231,8	+24,7
Croácia	450	210	2.225	975	800	1.400	+394,4	-37,1
Hungria	42.775	177.135	29.430	3.390	670	500	-31,2	-98,3
Lituânia	440	315	430	545	405	645	-2,3	+50,0
Letónia	375	330	350	355	185	195	-6,7	-44,3
Eslováquia	330	330	145	160	175	230	-56,1	+58,6
Estónia	155	230	175	190	95	105	+12,9	-40,0
UE28	626.960	1.322.845	1.260.910	712.235	647.165	720.925	+101,1	-42,8

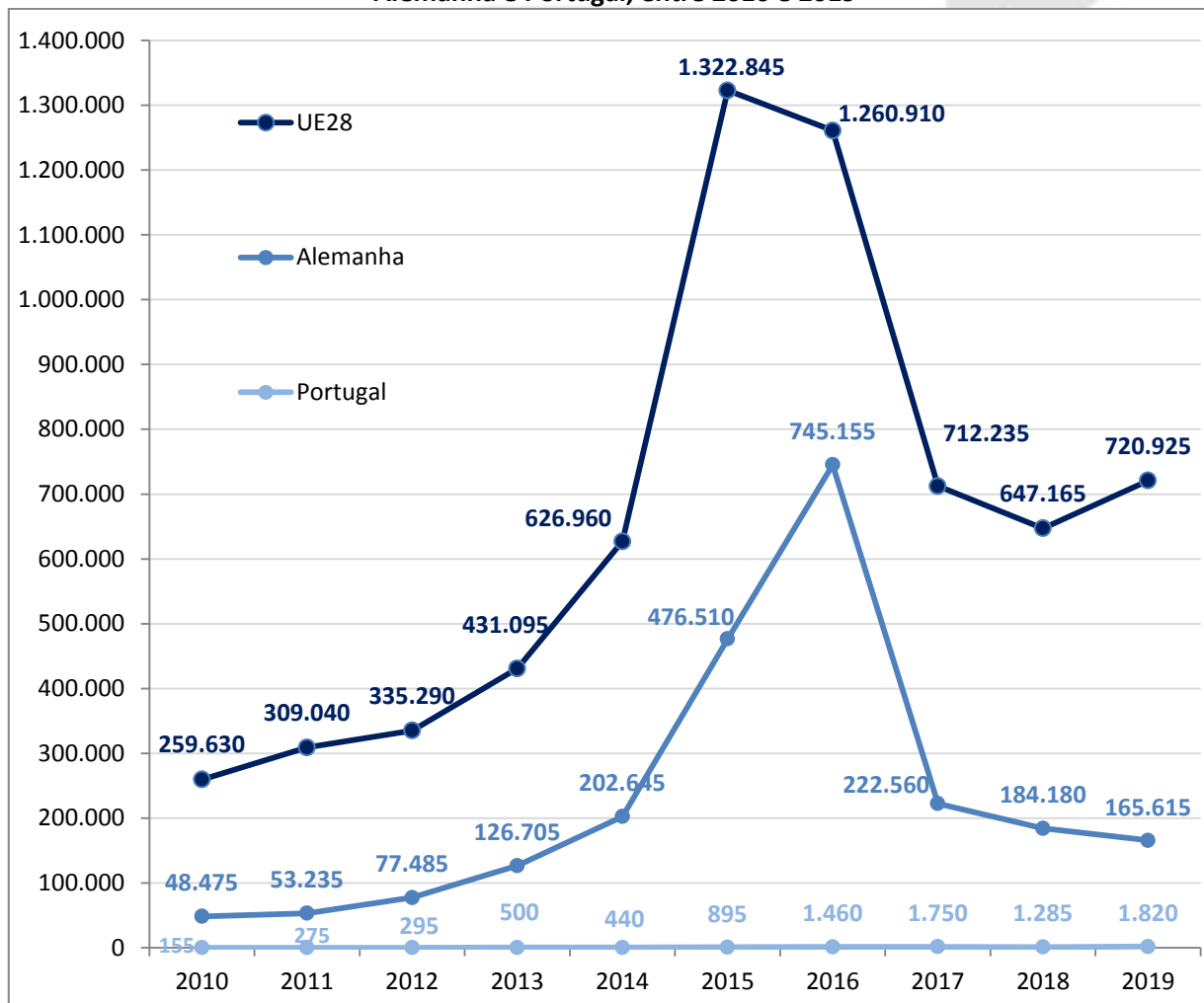
Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira et al., 2017).

Portugal reflete também esta evolução (+103% de pedidos de proteção internacional em 2015 e +63,1% em 2016), embora por comparação aos demais países da União Europeia, Portugal continue a não se destacar nos países com mais requerentes de asilo – vd. gráfico 1.4. Em 2017, segundo os dados do EUROSTAT, os países da União Europeia (UE) com maior número de requerentes de asilo foram: a Alemanha (222.560 requerentes), que absorveu 32% dos pedidos acolhidos na UE em 2017; a Itália (128.850, acolhendo 18% dos requerentes de asilo); a França (99.330, com 14% dos requerentes); a Grécia (58.650, com 8,3%) e o Reino Unido (34.780, com 4,8%). Neste ano, Portugal encontrava-se em 21.º lugar no conjunto dos 28 países da UE, registando 1.750 requerentes de asilo, representando 0,2% do total de pedidos acolhidos na UE em 2017 – vd. gráfico 1.5.

Em 2018 Portugal passa para a 22.ª posição entre os principais países da UE28 com requerentes de asilo, representando os seus requerentes 0,2% do total de pedidos da UE28, sendo no entanto a diminuição dos

requerentes de asilo em Portugal face ao ano anterior mais expressiva (-26,6%) que o verificado no cômputo geral dos Estados-membros (-9,1%, passando de 712.235 requerentes de asilo na União Europeia para 647.165). A mesma diminuição foi identificada em alguns dos países mais procurados por requerentes de asilo: na Alemanha (-17,2% de requerentes de 2017 para 2018), na Itália (-53,5%), na Suécia (-18,1%) e na Áustria (-44,5%). Por contraste no último ano observou-se um incremento de requerentes de asilo na França (+21,2%), na Grécia (+14,2%), na Espanha (+47,7%), no Reino Unido (+8,5%), na Holanda (+31,9%), na Bélgica (+22,8%), no Chipre (+68,8%) e na Irlanda (+25,3%).

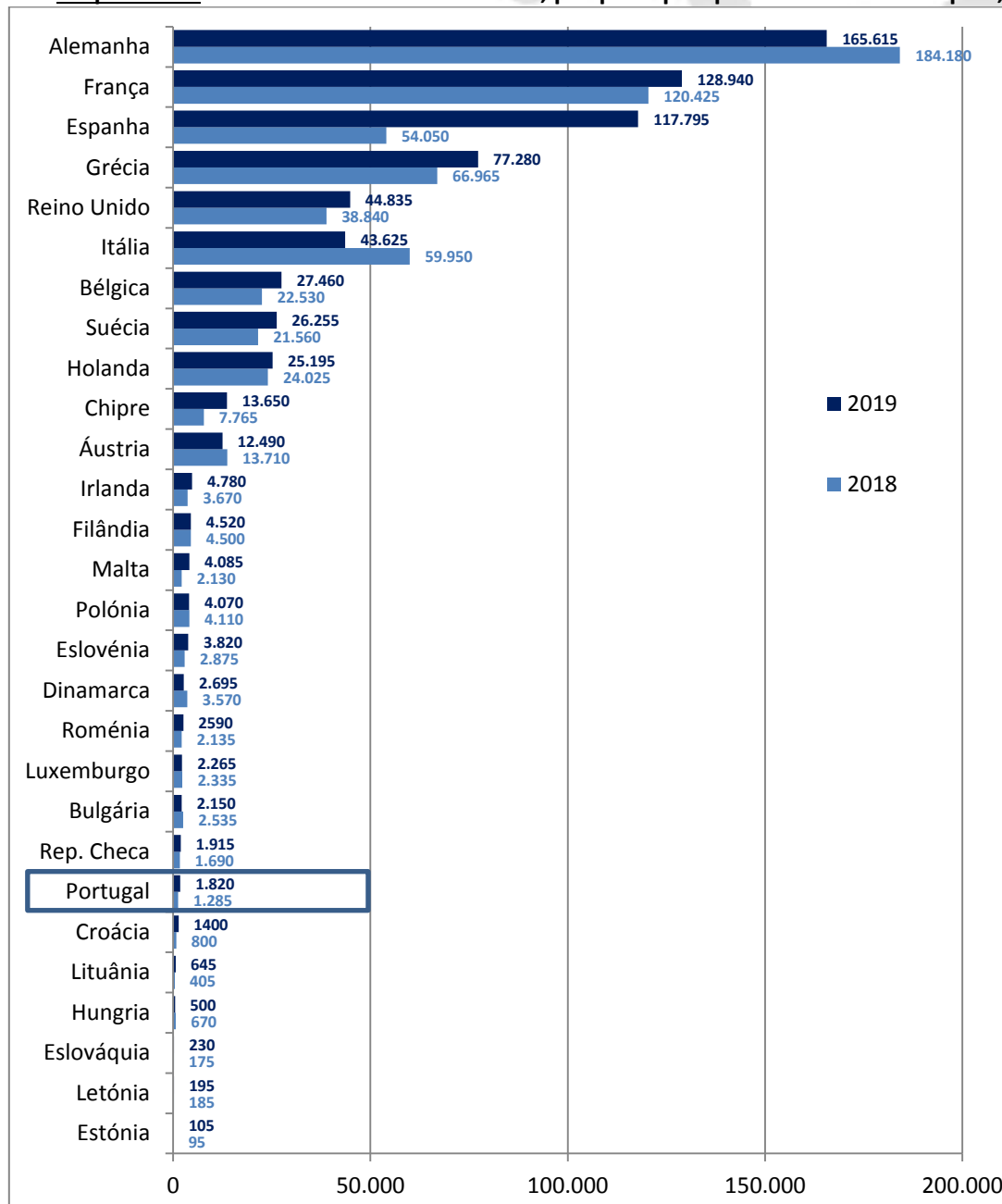
Gráfico 1.4. Número de requerentes de asilo extracomunitários na UE28, Alemanha e Portugal, entre 2010 e 2019



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização da autora).

Em 2019 Portugal, mantendo a 22.ª posição, aumenta, no entanto, ligeiramente a sua importância relativa no total de pedidos apurados para a UE28 (passa a representar 0,3%), refletindo um aumento de +41,6% nos pedidos de asilo apurados no país face ao ano anterior, mostrando um incremento bastante superior ao observado na UE28 (+3,9%) ou mesmo na Alemanha (que diminui em -10,1% de 2018 para 2019). No último ano é particularmente a Espanha que se destaca com o maior crescimento de pedidos de proteção internacional que mais do que duplicam (de 54 mil em 2018 o país passa para 118 mil pedidos em 2019).

Globalmente, ainda assim, na última década Portugal assumiu-se como um dos países da União Europeia com maiores taxas de variação positiva na evolução dos requerentes de asilo (+703% entre 2008 e 2018, +231,8% entre 2014 e 2016 e +24,7% entre 2016 e 2019), embora mantendo-se com valores em números absolutos de requerentes de asilo aquém do verificado nos países com maior procura de requerentes de proteção internacional na União Europeia (e.g. Alemanha, França, Grécia, Itália e Espanha) – vd. quadro 1.4 e gráfico 1.5.

Gráfico 1.5. Requerentes de asilo de extracomunitários, por principais países da União Europeia, em 2018

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização da autora).

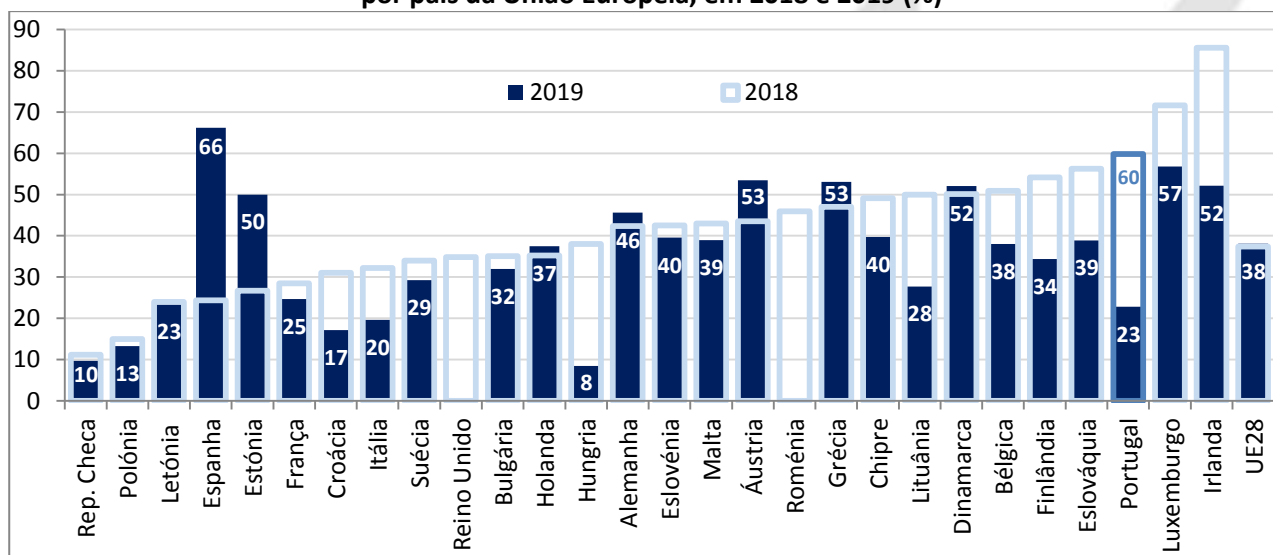
Os pedidos de asilo entrados em cada ano não obtêm, necessariamente, no mesmo ano, uma decisão. O EUROSTAT sistematiza dados anuais relativos a **decisões sobre os pedidos de asilo** a dois níveis de instância: decisões de primeira instância e decisões finais tomadas no âmbito de processos de recurso ou de revisão da decisão. Para esta análise consideram-se as decisões de primeira instância. Em 2018 foram proferidas quase 582 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia (UE28) e em 2019 quase 570 mil decisões. Nos dois últimos anos o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes ao observado em 2015 (quase 597 mil), depois de em 2016 e 2017 terem sido proferidas, respetivamente, 1,1 milhões de decisões e 962 mil. Nos dois últimos anos alguns países têm-se destacado como aqueles que proferem mais decisões na UE28, refletindo também os países com mais requerentes de asilo: primeiro Alemanha (27,1% das decisões proferidas em 2019 e 30,8% das decisões de 2018), França (20% em 2019 e 19,8% em 2018), Itália (16,4% em 2019 e 16,4% em 2018) e Grécia (5,7% em 2019 e 5,6% em 2018). Nos últimos dois anos dois países surgem nesta lista dos cinco principais países a proferir decisões: em 2018 destaca-se na 4ª posição a Áustria (com 5,9% das decisões da

UE28) que é substituída em 2019 pela Espanha que sobe diretamente à 4ª posição (com 10,2% das decisões, quando em 2018 representavam apenas 2% das decisões da UE28).

Por sua vez, conforme explicitado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. Nesse sentido, a partir dos dados sistematizados pelo EUROSTAT, identifica-se que **as taxas de decisão positiva** diferem de país para país, sendo que há países onde essas taxas (ou seja, onde o número de decisões positivas por cada 100 decisões de pedidos de asilo) são mais expressivas do que o verificado para a média da UE28. Por contraste, sucede o contrário com outros países, onde o número de decisões positivas por cada 100 decisões é inferior à média europeia (vd. gráfico 1.6). Em 2017, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (46), foram a Irlanda (86), Lituânia (77), Letónia (74), Malta (68), Eslováquia (67) e Luxemburgo (66). Ainda com valores acima da média da UE28, encontrava-se Portugal (52), seguido de países como a Bélgica (52), Alemanha (50), Holanda (49) e Finlândia (48). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2017, a República Checa (12), Polónia (25), França (29), Reino Unido (31), Hungria (31) e Croácia (32). Em 2018 a média europeia na taxa de decisões positivas desce para 37 decisões positivas por cada 100 decisões, subindo porém Portugal para terceiro lugar (60 decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo), logo depois da Irlanda (86) e do Luxemburgo (72), entre os países com mais elevada expressão de deferimentos (vd. gráfico 1.6). Nota-se que os países com maior número de pedidos de asilo apresentaram em 2018, globalmente, taxas de decisão positiva relativamente baixas: caso da Grécia (com 47), da Alemanha (com 42), do Reino Unido (com 35), da Itália (com 32), da França (com 28) e da Espanha (com 24). Por oposição, são alguns dos países com menor número de pedidos de asilo que apresentaram as taxas de decisão positivas mais elevadas, como é o caso da Irlanda (86), do Luxemburgo (com 72), de Portugal (60), e da Eslováquia (56).

Em 2019, porém, Portugal regista apenas 23 decisões positivas por total de decisões proferidas, ficando neste ano aquém da média da UE28. No último ano a Espanha passa a ser o país com maior taxa de decisões positivas de primeira instância (66 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas) no contexto da UE28. – Vd. gráfico 1.6.

Gráfico 1.6. Decisões positivas de primeira instância por 100 decisões, por país da União Europeia, em 2018 e 2019 (%)

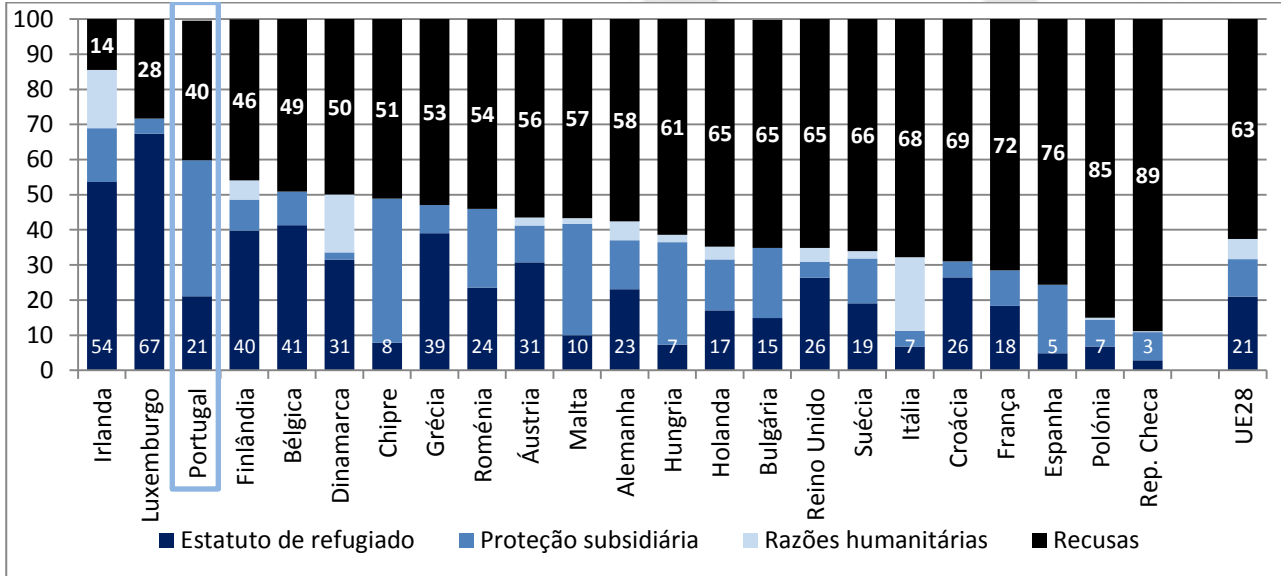


Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira et al., 2017).

O mesmo se identifica considerando a percentagem de recusas por total de decisões de primeira instância na comparação dos dois anos (compare-se gráfico 1.7 com gráfico 1.8). Em 2018 Portugal assumia-se como o terceiro país da União Europeia com a mais baixa taxa de recusas (40% do total de decisões de primeira instância), logo depois da Irlanda (14%) e Luxemburgo (28%), situando-se abaixo da média da UE28 (63%), variando, nesse ano, as taxas de recusa entre 14% (na Irlanda) e 89% (na República Checa) – vd. gráfico 1.7.

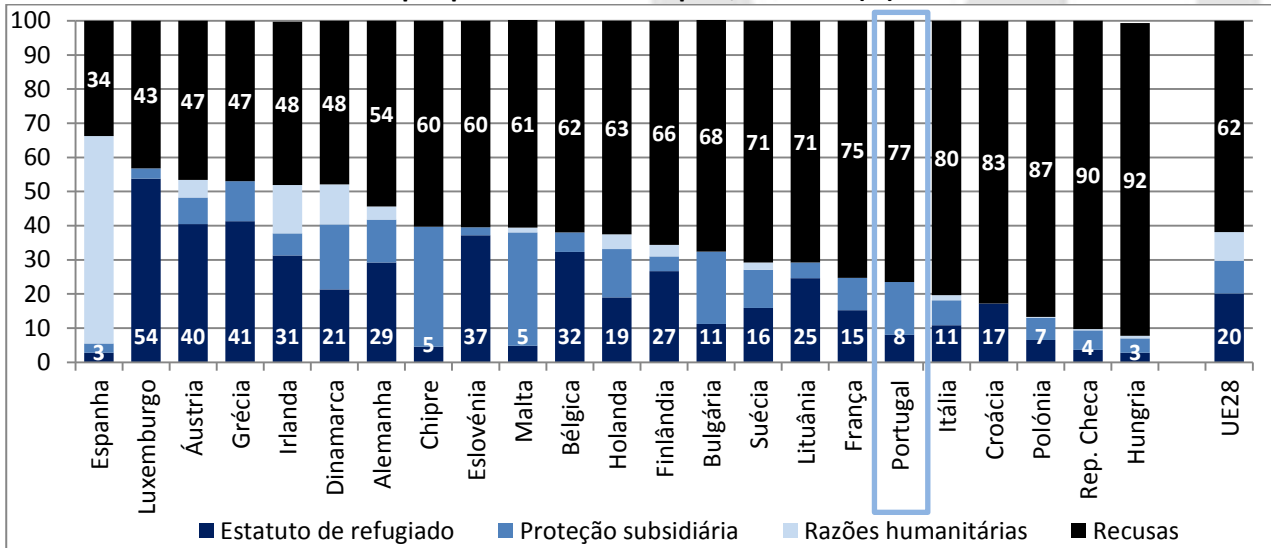
Em 2019, porém, observa-se uma mudança de tendência, com o agravamento generalizado das taxas de recusa dos países da UE28, que passam a variar entre 34% (em Espanha) e 92% (na Hungria), passando Portugal (77%) para o grupo de países com mais elevadas taxas de recusa e acima da média da UE28 (62% de recusas) – vd. gráfico 1.8.

Gráfico 1.7. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 1.8. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia, em 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Associado ao aumento das taxas de recusa no último ano, verifica-se uma perda de importância relativa da concessão do estatuto de refugiado entre as decisões de primeira instância proferidas. Em 2018 a média da UE28 era de 21 concessões de estatuto de refugiado por cada 100 decisões proferidas, descendo para 20 em 2019. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou entre 3% (na República Checa) e 67% (no Luxemburgo) em 2018, diminuindo este intervalo em 2019 para entre 3% (na Espanha e na Hungria) e 54% (no Luxemburgo). Portugal também diminuiu a expressão da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões proferidas, passando de 21 estatutos de refugiados por cada 100 decisões proferidas em 2018 para 8 em cada 100 decisões em 2019 (compare-se gráfico 1.7 com gráfico 1.8).

Quadro 1.5. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE28, em 2018

País	Total de Decisões 2018	Decisões positivas para requerentes de asilo								Recusas	
		Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias		N	% por total de decisões
		N	%	N	%	N	%	N	%		
Alemanha	179.110	75.940	34,9	41.370	33,9	25.030	40,4	9.540	28,5	103.175	57,6
França	115.045	32.725	15,1	21.125	17,3	11.600	18,7	n.d.	n.d.	82.325	71,6
Itália	95.210	30.670	14,1	6.490	5,3	4.205	6,8	19.970	59,7	64.540	67,8
Áustria	34.525	15.020	6,9	10.620	8,7	3.620	5,8	780	2,3	19.500	56,5
Grécia	32.340	15.210	7,0	12.635	10,3	2.575	4,2	0	0,0	17.130	53,0
Suécia	31.335	10.645	4,9	5.990	4,9	3.985	6,4	670	2,0	20.690	66,0
Reino Unido	29.005	10.110	4,6	7.650	6,3	1295	2,1	1.160	3,5	18.895	65,1
Bélgica	19.020	9.675	4,4	7.860	6,4	1.815	2,9	n.d.	n.d.	9.340	49,1
Espanha	11.875	2.895	1,3	575	0,5	2.320	3,7	0	0,0	8.980	75,6
Holanda	10.285	3.620	1,7	1.760	1,4	1.485	2,4	375	1,1	6.665	64,8
Finlândia	4.440	2.405	1,1	1.765	1,4	395	0,6	240	0,7	2.035	45,8
Dinamarca	2.625	1.315	0,6	825	0,7	55	0,1	435	1,3	1.315	50,1
Polónia	2.500	375	0,2	170	0,1	190	0,3	15	0,0	2.125	85,0
Chipre	2.475	1.215	0,6	195	0,2	1.015	1,6	0	0,0	1.265	51,1
Bulgária	2.110	740	0,3	315	0,3	420	0,7	n.d.	n.d.	1.370	64,9
Malta	1.500	645	0,3	150	0,1	475	0,8	25	0,1	855	57,0
Luxemburgo	1.410	1.010	0,5	950	0,8	60	0,1	n.d.	n.d.	400	28,4
Rep. Checa	1.385	155	0,1	40	0,0	110	0,2	5	0,0	1.230	88,8
Roménia	1.295	595	0,3	305	0,2	290	0,5	0	0,0	700	54,1
Irlanda	1.175	1.005	0,5	630	0,5	180	0,3	195	0,6	170	14,5
Portugal	1.045	625	0,3	220	0,2	405	0,7	n.d.	n.d.	415	39,7
Hungria	960	365	0,2	70	0,1	280	0,5	20	0,1	590	61,5
Croácia	435	135	0,1	115	0,1	20	0,0	0	0,0	300	69,0
Lituânia	270	135	0,1	120	0,1	20	0,0	n.d.	n.d.	135	50,0
Eslovénia	235	100	0,0	100	0,1	5	0,0	n.d.	n.d.	135	57,4
Letónia	125	30	0,0	25	0,0	5	0,0	n.d.	n.d.	95	76,0
Eslováquia	80	45	0,0	0	0,0	35	0,1	10	0,0	40	50,0
Estónia	75	20	0,0	15	0,0	5	0,0	0	0,0	55	73,3
UE28	581.895	217.430	100	122.085	100	61.905	100	33.440	100	364.465	62,6

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira et al., 2017)

Relativamente às diferentes modalidades de decisões positivas face a pedidos de asilo (estatuto de refugiado; proteção subsidiária; proteção humanitária) importa referir que, em 2017, metade das pessoas (50,1%) que obtiveram resposta positiva aos seus pedidos de asilo na União Europeia adquiriram o estatuto de refugiado (ou seja, o correspondente a 222 mil pessoas), cerca de 158 mil obtiveram o estatuto de proteção subsidiária (35,6%) e perto de 63 mil obtiveram uma autorização para permanecer na UE por razões humanitárias (14,2%). Em 2018 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE28 foi de 217.430, o que representou cerca de metade face a 2017 (437.555), embora a importância relativa das modalidades de decisões positivas se tenha mantido, mas com valores absolutos menores: 56,1% das decisões positivas para requerentes de asilo induziram à concessão do estatuto de refugiado (122.085), 28,5% à concessão de proteção subsidiária (61.905) e 15,4% à concessão de títulos por razões humanitárias (33.440) – vd. quadro 1.5. Em 2019 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE28 passa a 221.015 (38,8% do total de decisões desse ano), mantendo-se a distribuição das modalidades de decisões positivas, mas com valores absolutos ligeiramente maiores, embora com alguma perda de importância relativa das concessões do estatuto de refugiado e incremento nas concessões por razões humanitárias:

55% das decisões positivas para requerentes de asilo induziram à concessão do estatuto de refugiado (121.570), 24,1% à concessão de proteção subsidiária (53.230) e 20,9% à concessão de títulos por razões humanitárias (passam a 46.220, refletindo um incremento em valores absolutos também e +13 mil concessões) – vd. quadro 1.6.

De notar, contudo, que conforme explicado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), as autorizações por razões humanitárias são atribuídas em função dos enquadramentos legais dos contextos nacionais, que podem ou não dispor desta salvaguarda, ao contrário do que sucede com o estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, que são enquadrados por disposições internacionais e transpostos para os contextos nacionais.

Quadro 1.6. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE28, em 2019

País	Total de Decisões 2019	Decisões positivas para requerentes de asilo								Recusas	
		Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias		N	% por total de decisões
		N	%	N	%	N	%	N	%		
Alemanha	154.175	70.320	34,2	45.050	41,5	19.415	37,5	5.855	13,0	83.850	54,4
França	113.890	28.140	13,7	17.360	16,0	10.780	20,8	n.d.	n.d.	85.750	75,3
Itália	93.485	18.375	8,9	10.120	9,3	6.870	13,3	1.385	3,1	75.110	80,3
Espanha	58.035	38.420	18,7	1.640	1,5	1.540	3,0	35.240	78,2	19.615	33,8
Grécia	32.700	17.350	8,4	13.515	12,4	3.835	7,4	0	0,0	15.350	46,9
Reino Unido	28.460	15.000	6,8	12.590	10,4	1.245	2,3	1.165	2,5	13.460	47,3
Suécia	20.700	6.055	2,9	3.295	3,0	2.300	4,4	455	1,0	14.645	70,7
Bélgica	17.170	6.530	3,2	5.555	5,1	975	1,9	n.d.	n.d.	10.640	62,0
Áustria	13.890	7.425	3,6	5.620	5,2	1.075	2,1	725	1,6	6.465	46,5
Holanda	12.935	4.845	2,4	2.455	2,3	1.830	3,5	560	1,2	8.090	62,5
Finlândia	4.845	1.665	0,8	1.295	1,2	205	0,4	165	0,4	3.180	65,6
Chipre	3.275	1.300	0,6	150	0,1	1.150	2,2	0	0,0	1.975	60,3
Dinamarca	3.025	1.575	0,8	645	0,6	575	1,1	355	0,8	1.450	47,9
Polónia	1.995	265	0,1	130	0,1	130	0,3	5	0,0	1.730	86,7
Irlanda	1.870	975	0,5	585	0,5	120	0,2	265	0,6	895	47,9
Rep. Checa	1.390	135	0,1	50	0,0	80	0,2	5	0,0	1.255	90,3
Roménia	1.315	585	0,3	320	0,3	265	0,5	0	0,0	730	55,5
Bulgária	1.250	400	0,2	140	0,1	265	0,5	n.d.	n.d.	850	68,0
Luxemburgo	1.180	670	0,3	635	0,6	35	0,1	n.d.	n.d.	510	43,2
Malta	1.040	405	0,2	50	0,0	345	0,7	15	0,0	635	61,1
Portugal	745	170	0,1	60	0,1	115	0,2	n.d.	n.d.	570	76,5
Hungria	710	60	0,0	20	0,0	30	0,1	5	0,0	650	91,5
Lituânia	325	90	0,0	80	0,1	15	0,0	0	0,0	230	70,8
Croácia	320	55	0,0	55	0,1	0	0,0	0	0,0	265	82,8
Eslovénia	215	85	0,0	80	0,1	5	0,0	n.d.	n.d.	130	60,5
Letónia	150	35	0,0	30	0,0	5	0,0	n.d.	n.d.	120	80,0
Estónia	90	45	0,0	40	0,0	5	0,0	0	0,0	45	50,0
Eslováquia	90	35	0,0	5	0,0	20	0,0	15	0,0	55	61,1
UE28	569.260	221.015	100	121.570	100	53.230	100	46.220	100	348.245	61,2

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira et al., 2017)

Em particular no que toca às decisões positivas de atribuição do **estatuto de refugiado**, em 2017 destaca-se a Alemanha como o país comunitário com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado (cerca de 123 mil, o correspondente a 55,8% do total de concessões na UE28). Seguiu-se, nesse ano, a Áustria (21 mil, o equivalente a 9,6%), a França (8,6% do total, perto de 19 mil decisões positivas), a Suécia (6% do total

da UE28), a Bélgica (4,3%) e a Grécia (4,2%). Em 2018 a importância relativa desses países muda: a Alemanha passa a representar 33,9% dos estatutos de refugiado concedidos na UE28 (41.370), seguida da França com 17,3% (21.125), da Grécia com 10,3% (12.635) e da Áustria com 8,7% (10.620). Os estatutos de refugiado concedidos em 2018 por Portugal representaram 0,2% (220) do total de estatutos concedidos pelos Estados-membros da UE28, descendendo essa importância relativa para 0,1% em 2019, ano em que há apenas 60 decisões positivas do estatuto de refugiado. Nos restantes países da UE28, em 2019 verifica-se um novo reforço da importância relativa dos estatutos de refugiado concedidos na Alemanha que passam a representar 41,5% (45.050) do total de decisões positivas desse estatuto na UE28, seguindo-se a França com 16% (17.360), a Grécia com 12,4% (13.515), Reino Unido com 10,4% (12.590) e a Itália com 9,3% (10.120).

A Alemanha evidenciou-se também na concessão do estatuto de **proteção subsidiária** em 2017, atribuindo perto de 98 mil estatutos desta natureza em 2017 e 25 mil em 2018, o correspondente a 62,1% e 40,4%, respetivamente, do total de estatutos de proteção subsidiária atribuídos na UE28. No que toca a este estatuto em particular sobressaíram ainda a França (8,6% do total da UE28 em 2017 e 18,7% em 2018), Itália (4,6% em 2017 e 6,8% em 2018), a Suécia (7,8% em 2017 e 6,4% em 2018) e a Áustria (5,2% em 2017 e 5,8% em 2018). Em 2019 identificam-se tendências semelhantes, embora com quebras em números absolutos e alterações nas importâncias relativas de alguns países: a Alemanha manteve a perda de importância relativa na concessão deste estatuto, passando a representar 37,% do total de concessões de proteção subsidiária na União Europeia (19,4 mil, refletindo uma quebra de quase 6 mil títulos face ao ano anterior); por contraste, a França incrementa ligeiramente a sua posição (passa a representar 20,8% do total de decisões positivas para proteção subsidiária, o equivalente a 10,8 mil), tal como a Itália que passa a representar 13,3% (6.870). No último ano Portugal representou 0,2% das decisões favoráveis de proteção subsidiária do espaço europeu (o equivalente a 115), refletindo uma importante quebra face a 2018 em que representou 0,7% dessas concessões (405 decisões).

Relativamente às 62 mil e 33 mil autorizações concedidas por **razões humanitárias**, respetivamente, em 2017 e 2018, a esmagadora maioria foi atribuída pela Itália (31% do total da UE28 em 2017 e 59,7% em 2018) e a Alemanha (63% em 2017 e 28,5% em 2018) que, em conjunto, atribuíram cerca de 90% do total destas autorizações na União Europeia nos últimos dois anos. Em 2019 verifica-se um incremento das concessões deste título (de 33,4 mil em 2018 passam a 46 mil em 2019), muito por relação ao grande crescimento de decisões positivas de Espanha para proteção por razões humanitárias que de zero concessões em 2018 passam a 35.240 decisões positivas em 2019 (78% do total de decisões positivas por razões humanitárias), seguindo-se a Alemanha (13%) com quase metade das decisões positivas por razões humanitárias (passam de 9,5 mil em 2018 para 5,9 mil em 2019) e a Itália (3,1%) que apresenta também uma quebra acentuada (de quase 20 mil em 2018 passa para 1,4 mil em 2019) – vd. quadro 1.6.

Numa outra dimensão de análise, pode ainda ser relevante analisar as **desistências de pedidos de asilo** que se encontravam em apreciação. O EUROSTAT disponibiliza informação acerca de desistências de requerentes de asilo para processos que se encontravam ainda em apreciação e para processos já com decisão de primeira instância. Como nos outros indicadores de asilo, as tendências das desistências pelos requerentes não são uniformes no espaço europeu, variando de país para país onde se encontra em tramitação o pedido de asilo, e identificam-se mudanças ao longo do tempo, sendo evidente o incremento das taxas de desistência de requerentes de asilo em 2015 (de 11,2% em 2014 passa para 14,1% em 2015, +3pp), 2016 (13,7%) e 2017 (15,2%), abrandando a partir de 2018 (passa a 8,6% em 2018 e 9,4% em 2019). Globalmente, entre 2014 e 2016, o volume de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários aumentou (+22,3%), quando diminui entre 2016 e 2019 (-31,8%): em 2014 o total de países da UE28 registaram 70.435 desistências, subindo esse número para 186.585 em 2015, ano em que atinge o pico, e 173.285 em 2016, descendo progressivamente desde então (passa a 108.315 em 2017, 55.780 em 2018 e 67.550 em 2019) – vd. quadro 1.7.

No volume de desistências de pedidos de asilo que se encontravam pendentes não se destacam exatamente os mesmos países onde se identificam mais pedidos de asilo ou maior número de decisões positivas. Em 2015, ano em que as desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes

extracomunitários atingem o valor mais expressivo (total de 186,6 mil no conjunto dos países da UE28), o maior número de desistências foi registado na Hungria (103 mil desistências, o equivalente a 55,2% do total de desistências da UE28 nesse ano), seguindo-se nesse ano a Bulgária (14,7 mil ou 7,9% do total de desistências desse ano) e a Alemanha (14,5 mil ou 7,8% do total da UE28). Em 2015 Portugal surge como o país da UE28 que menos contribuiu para as desistências de requerentes de asilo no espaço europeu (0,03% do total das desistências na UE28).

Quadro 1.7. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, por país da UE28, entre 2014 e 2019

País	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taxa de variação 2014-2016	Taxa de variação 2016-2019
Grécia	19.225	6.255	7.475	10.210	11.740	16.610	-61,1	+122,2
Itália	1.555	6.750	8.640	14.000	7.730	14.310	+455,6	+65,6
Alemanha	8.190	14.530	45.245	40.285	7.190	4.680	+452,4	-89,7
Espanha	645	875	1.870	1.610	2.985	4.295	+189,9	+129,7
Suécia	5.020	9.085	13.875	5.400	4.645	3.810	+176,4	-72,5
Reino Unido	2.500	3.130	3.255	3.500	3.545	3.565	+30,2	+9,5
Eslovénia	215	90	620	950	2.370	3.270	+188,4	+427,4
França	575	690	1.045	1.460	1.665	2.235	+81,7	+113,9
Áustria	1.010	7.840	9.705	6.875	2.720	2.200	+860,9	-77,3
Polónia	5.520	9.360	10.000	2.740	1.940	1.990	+81,2	-80,1
Chipre	480	445	470	510	810	1.765	-2,1	+275,5
Bélgica	1.785	1.320	3.360	1.515	1.275	1.420	+88,2	-57,7
Holanda	495	910	2.080	805	900	1.225	+320,2	-41,1
Bulgária	195	14.730	10.050	10.045	805	1.120	+5053,8	-88,9
Roménia	110	105	210	1.485	1.275	945	+90,9	+350
Dinamarca	1.235	1.730	3.255	1.480	1.450	885	+163,6	-72,8
Croácia	255	80	1.255	565	500	765	+392,2	-39
Portugal	30	50	55	80	380	475	+83,3	+763,6
Irlanda	1.690	1.330	1.140	n.d.	355	425	-32,5	-62,7
Luxemburgo	150	245	545	280	205	380	+263,3	-30,3
Finlândia	300	3.175	3.750	555	365	340	+1150	-90,9
Malta	560	140	115	185	235	310	-79,5	+169,6
Eslováquia	135	125	35	n.d.	70	180	-74,1	+414,3
Rep. Checa	55	125	110	150	310	160	+100	+45,5
Hungria	18.150	103.015	44.905	3.460	120	110	+147,4	-99,8
Letónia	185	225	150	140	55	80	-18,9	-46,7
Lituânia	150	155	65	n.d.	100	:	-56,7	
Estónia	25	75	20	20	25	5	-20	-75
Total desistências UE28	70.435	186.585	173.285	108.315	55.780	67.550	+146	-61
Total de Pedidos de Asilo UE28	626.960	1.322.845	1.260.910	712.235	647.165	720.925	+101,1	-42,8
Taxa de Desistências por total de Pedidos	11,2%	14,1%	13,7%	15,2%	8,6%	9,4%	+22,3	-31,8

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Em 2018 e 2019, porém, identifica-se outra hierarquia de países onde no espaço europeu se registaram mais desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários: entre um total de 55,8 mil desistências em 2018 e 67,6 mil em 2019 na UE28, o país que mais contribuiu para esses totais de desistências foi a Grécia (11,7 mil em 2018 e 16,6 mil em 2019, representando 21% e 24,6%,

respetivamente, em 2018 e 2019 do total), seguindo-se a Itália (7,7 mil desistências em 2018 e 14,3 mil em 2019, ou seja, 13,9% e 21,2%, respetivamente, do total de desistências da UE28 nesses anos) e a Alemanha (respetivamente 7,2 mil e 4,7 mil ou 12,9% e 6,9% em 2018 e 2019). Nestes dois últimos anos Portugal contribuiu com 0,7% do total de desistências registadas na UE28 (380 em 2018 e 475 em 2019), refletindo um incremento nas desistências de pedidos de asilo pendentes nesses anos no país (passam a ser cinco vezes mais do que o registado até 2017) – vd. quadro 1.7.

Quadro 1.8. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por total de pedidos de asilo no mesmo ano, taxa de desistência*, por total UE28 e alguns países, entre 2011 e 2019

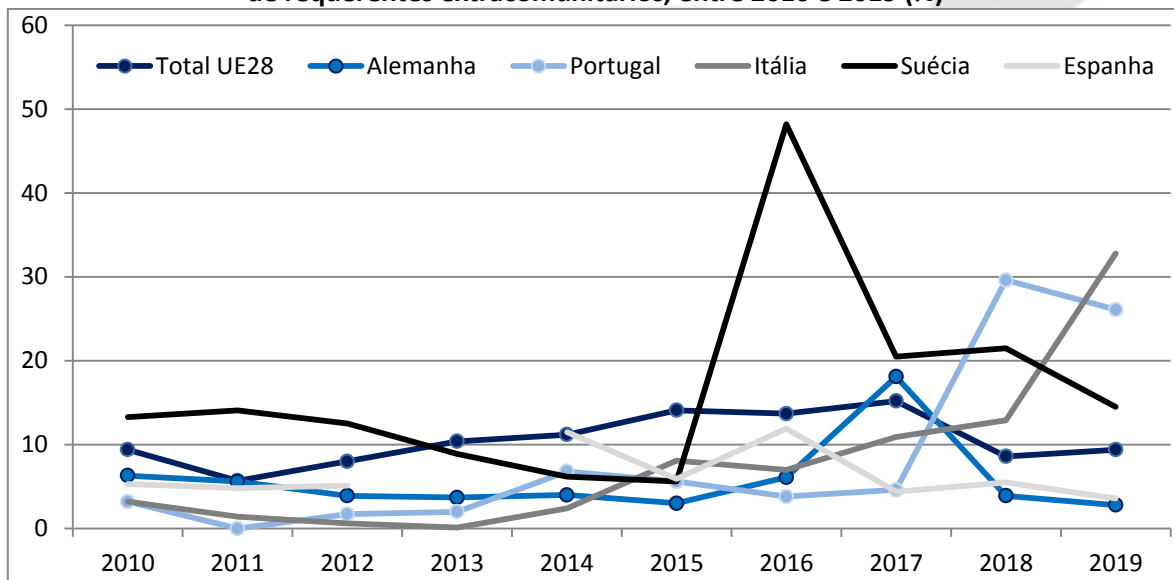
País		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alemanha	Pedidos	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155	222.560	184.180	165.615
	Desistências	3.000	3.055	4.750	8.190	14.530	45.245	40.285	7.190	4.680
	Taxa	6%	4%	4%	4%	3%	6%	18%	4%	3%
França	Pedidos	57.330	61.440	66.265	64.310	76.165	84.270	99.330	120.425	128.940
	Desistências	130	245	305	575	690	1.045	1.460	1.665	2.235
	Taxa	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Espanha	Pedidos	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	15.755	36.605	54.050	117.795
	Desistências	165	130	n.d.	645	875	1.870	1.610	2.985	4.295
	Taxa	5%	5%	n.d.	11%	6%	12%	4%	6%	4%
Grécia	Pedidos	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110	58.650	66.965	77.280
	Desistências	1.800	4.690	4.090	19.225	6.255	7.475	10.210	11.740	16.610
	Taxa	19%	49%	50%	204%	47%	15%	17%	18%	21%
Itália	Pedidos	40.315	17.335	26.620	64.625	83.540	122.960	128.850	59.950	43.625
	Desistências	580	105	15	1.555	6.750	8.640	14.000	7.730	14.310
	Taxa	1%	1%	0%	2%	8%	7%	11%	13%	33%
Suécia	Pedidos	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	28.790	26.325	21.560	26.255
	Desistências	4.190	5.500	4.825	5.020	9.085	13.875	5.400	4.645	3.810
	Taxa	14%	13%	9%	6%	6%	48%	21%	22%	15%
Portugal	Pedidos	275	295	500	440	895	1.460	1.750	1.285	1.820
	Desistências	0	5	10	30	50	55	80	380	475
	Taxa	0%	2%	2%	7%	6%	4%	5%	30%	26%
Hungria	Pedidos	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	3.390	670	500
	Desistências	150	150	1.195	18.150	103.015	44.905	3.460	120	110
	Taxa	9%	7%	6%	42%	58%	153%	102%	18%	22%
Bulgária	Pedidos	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.390	19.420	3.695	2.535
	Desistências	95	105	180	195	195	14.730	10.050	10.045	805
	Taxa	9%	12%	13%	3%	2%	72%	52%	272%	32%
UE28	Pedidos	390.040	335.290	431.095	626.960	1.322.845	1.260.910	712.235	647.165	720.925
	Desistências	22.130	26.930	44.955	70.435	186.585	173.285	108.315	55.780	67.550
	Taxa	5,7%	8,0%	10,4%	11,2%	14,1%	13,7%	15,2%	8,6%	9,4%

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Corresponde ao número de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo no mesmo ano. As desistências de pedidos de asilo pendentes não ocorrem necessariamente no mesmo ano da entrada do pedido, considerando-se a sobreposição do ano apenas para efeitos operativos neste exercício de estimativa de taxa de desistência anual.

Procurando relativizar o número absoluto de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários de cada país da UE28, consideram-se os pedidos anuais de asilo de cada país. A partir de uma seleção de Estados-membros da UE28 nota-se que o número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos de asilo registados no país (taxa de desistência) é variável ao longo do tempo e por país da UE28, não se associando as maiores taxas de desistência aos países com mais pedidos de asilo ou aos países com maiores taxas de recusa (vd. quadro 1.8). Como se mostrou antes, em 2019 os cinco países que mais se destacaram no volume de pedidos de asilo na UE28 foram a Alemanha, França, Espanha, Grécia, Reino Unido e Itália (quadro 1.4). Por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE28 em 2019 foram a Hungria, a República Checa, Polónia, Croácia e Itália (quadro 1.6). Ora, nas desistências, se em números absolutos se destaca a Grécia, a Itália, Alemanha, Espanha e Suécia (quadro 1.7), em taxas de desistência outros países

aparecem com maior expressão: em 2019 na Eslovénia registaram-se 86 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano, seguindo-se a Eslováquia (78 desistências por cada 100 pedidos), a Bulgária (52 desistências por cada 100 pedidos), a Polónia (49 desistências por cada 100 pedidos), a Letónia (41 desistências por 100 pedidos), Itália (33 desistências por 100 pedidos), Dinamarca (33 desistências por 100 pedidos), Portugal (26%), Hungria (22%) e Grécia (21%). Nesse ano a Alemanha registou apenas 3 desistências por cada 100 pedidos de asilo, a França 2 desistências em cada 100 pedidos e a Espanha 4 desistências por cada 100 pedidos – vd. quadro 1.8.

Gráfico 1.9. Taxa de desistência anual* de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, entre 2010 e 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Corresponde ao número de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo no mesmo ano. As desistências de pedidos de asilo pendentes não ocorrem necessariamente no mesmo ano da entrada do pedido, considerando-se a sobreposição do ano apenas para efeitos operativos neste exercício de estimativa de taxa de desistência anual.

Detalhando um pouco mais a análise para alguns dos países que se destacam nestes indicadores, identifica-se que é difícil estabelecer uma tendência. Se é verdade que a maioria dos países da UE28 aumentou a sua taxa de desistências, nos anos que também aumentou o número de pedidos de asilo na UE28 (globalmente de uma taxa de 6% em 2011, a UE28 sobe para uma taxa de desistências de 14,1% em 2015, 13,7% em 2016 e 15,2% em 2017, voltando desde então a descer para taxas em torno de 8,6% em 2018 e 9,4% em 2019), não se consegue associar as maiores taxas de desistências aos países que receberam maior pressão nos pedidos de asilo (a França e a Alemanha apresentam as mais baixas taxas de desistência), mas antes aos países onde a pressão de pedidos de asilo foi menor (e.g. Eslovénia, Eslováquia, Polónia e Letónia) ou aos países que têm apresentado taxas de recusa de pedidos de asilo mais expressivas (e.g. Bulgária e Itália). Neste âmbito, Portugal tem-se aproximado da tendência observada em Itália, em que as taxas de desistência aumentaram nos últimos dois anos: Portugal de uma taxa de desistência de requerentes de asilo de 4% em 2016 e 5% em 2017, sobe para 30% em 2018 e 26% em 2019; enquanto a Itália de uma taxa de 7% em 2016 e 11% em 2017, sobe para 13% em 2018 e 33% em 2019 – vd. gráfico 1.9. Importa ainda destacar o caso da Suécia que no início da chamada “crise” dos refugiados começou por surgir ao lado da Alemanha como um dos principais destinos europeus de requerentes de asilo (de 29,7 mil requerentes de asilo em 2011, sobe para 162,5 mil em 2015, ano em que atinge o pico de pedidos), contudo, não apenas reduziu o número de requerentes de asilo rapidamente (para 28,8 mil pedidos em 2016, 21,6 mil em 2018 e 26,3 mil em 2019), como se destacou entre as taxas de desistências anuais de pedidos de asilo pendentes (especialmente em 2016: 48 desistências por cada 100 pedidos).

Importa atender, porém, que variações identificadas entre países, nomeadamente quanto às taxas de recusa e de decisões positivas, ou de repartição das decisões favoráveis (estatuto de refugiado, proteção subsidiária ou razões humanitárias), ou ainda quanto às taxas de desistência de requerentes de pedidos de

asilo, não refletem apenas as características e opções dos Estado-membros ao nível das suas políticas de asilo, mas podem associar-se ainda às **características da população que cada Estado recebe a requerer proteção internacional** e que é variável. Ora deve reconhecer-se que não apenas os Estados-membros não são homogêneos em termos processuais na política de asilo, como também não são homogêneas as populações que cada estado recebe anualmente.

O EUROSTAT sistematiza alguma informação sobre as características dos requerentes de asilo de cada Estado-membro, nomeadamente quanto à sua nacionalidade, sexo e idade (na altura do pedido). Os quadros 1.9 e 1.10 apresentam uma visão global das vinte principais **nacionalidades** de requerentes de asilo em 2018 e 2019 no contexto geral da UE28 e em Portugal, tornando-se evidentes as diferenças, não apenas entre anos, como entre a tendência global da UE28 e o observado em Portugal.

Quadro 1.9. Requerentes de asilo, por principais países de nacionalidade no total de países da UE28, Portugal comparado para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019

Principais nacionalidades	2018				Principais nacionalidades	2019			
	Total UE28		Portugal comparado			Total UE28		Portugal comparado	
	N	%	N	%		N	%	N	%
Síria	83.745	12,9	10	0,8	Síria	78.545	10,9	5	0,3
Afeganistão	45.995	7,1	5	0,4	Afeganistão	59.150	8,2	20	1,1
Iraque	44.835	6,9	15	1,2	Venezuela	45.400	6,3	95	5,2
Paquistão	29.100	4,5	50	3,9	Iraque	35.170	4,9	10	0,5
Nigéria	25.960	4,0	20	1,6	Colômbia	32.300	4,5	15	0,8
Irão	25.145	3,9	15	1,2	Paquistão	29.620	4,1	10	0,5
Venezuela	22.450	3,5	40	3,1	Turquia	25.595	3,6	10	0,5
Geórgia	19.295	3,0	5	0,4	Nigéria	25.460	3,5	70	3,8
Eritreia	15.600	2,4	45	3,5	Irão	24.390	3,4	30	1,6
Bangladesh	15.165	2,3	5	0,4	Albânia	23.275	3,2	10	0,5
Guiné	14.235	2,2	70	5,4	Geórgia	21.805	3,0	5	0,3
Somália	12.900	2,0	40	3,1	Bangladesh	16.275	2,3	5	0,3
Colômbia	10.260	1,6	20	1,6	Somália	14.450	2,0	10	0,5
Argélia	10.080	1,6	5	0,4	Rússia	14.410	2,0	15	0,8
Costa do Marfim	8.940	1,4	20	1,6	Guiné	12.885	1,8	125	6,9
Sudão	8.715	1,3	25	1,9	Eritreia	12.350	1,7	10	0,5
Marrocos	8.430	1,3	30	2,3	El Salvador	10.330	1,4	0	0,0
Rep. D. Congo	7.525	1,2	130	10,1	Argélia	9.915	1,4	15	0,8
Palestina	7.380	1,1	5	0,4	Marrocos	9.885	1,4	35	1,9
Mali	6.975	1,1	10	0,8	Rep. D. Congo	9.805	1,4	85	4,7
Total	647.500	100	1.285	100	Total	720.925	100	1.820	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Considerando primeiro as tendências gerais do total da UE28 (quadro 1.9), identifica-se que tanto em 2018 como em 2019 os sírios representam o maior grupo de requerentes de asilo dos 28 Estados-membros da UE, significando, respetivamente, 12,9% (83.745 em 2018) e 10,9% (78.545 em 2019), do total de requerentes de asilo nesses anos, sendo que um pouco mais de metade destes requerentes estava na Alemanha (44 mil em 2018). A este país de nacionalidade seguia-se o Afeganistão a representar, respetivamente, 7,1% (45.995) e 8,2% (59.150) dos requerentes de asilo em 2018 e 2019, mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Grécia (12 mil em 2018) e na França (10 mil em 2018). De 2018 para 2019 altera-se o grupo que ocupa a terceira posição: em 2018 identificavam-se os iraquianos (6,9% ou 44.835 requerentes, dos quais 16 mil estavam na Alemanha e quase 10 mil na Grécia), que em 2019 passam para a 4ª posição (4,9% ou 35.170 requerentes); passando a partir de 2019 a constar os venezuelanos na terceira posição (6,3% ou 45.400 requerentes), que no ano

anterior estava em sétimo lugar (3,5% ou 22.450, dos quais 19 mil estavam em Espanha).

As vinte principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE28 (apuradas no quadro 1.9) representavam 65,3% do total de requerentes de asilo em 2018 e 70,9% em 2019; contudo, essas mesmas nacionalidades não representavam em Portugal mais do que 44% em 2018 e 31,9% em 2019 (cerca de metade). Demonstra-se, assim, que a realidade do asilo é distinta de país para país da União Europeia, identificando-se que determinadas nacionalidades tendem a procurar mais alguns Estados-membros que outras, podendo refletir redes sociais ou familiares anteriormente estabelecidas com determinado país europeu ou o efeito de características culturais específicas do país europeu de acolhimento (e.g. a língua, relações históricas).

Quadro 1.10. Requerentes de asilo por principais países de nacionalidade em Portugal, total de países da UE28 comparados para as mesmas nacionalidades, em 2018 e 2019

Principais nacionalidades	2018				Principais nacionalidades	2019			
	Portugal		UE28 comparada			Portugal		UE28 comparada	
	N	%	N	%		N	%	N	%
Angola	225	17,5	1.985	0,3	Angola	305	16,8	2.590	0,4
Rep. D. Congo	130	10,1	7.525	1,2	Gâmbia	175	9,6	4.210	0,6
Guiné	70	5,4	14.235	2,2	Guiné-Bissau	160	8,8	705	0,1
Paquistão	50	3,9	29.100	4,5	Guiné	125	6,9	12.885	1,8
Guiné-Bissau	50	3,9	725	0,1	Venezuela	95	5,2	45.400	6,3
Eritreia	45	3,5	15.600	2,4	Rep. D. Congo	85	4,7	9.805	1,4
Venezuela	40	3,1	22.450	3,5	Ucrânia	80	4,4	9.605	1,3
Somália	40	3,1	12.900	2,0	Senegal	75	4,1	5.955	0,8
Marrocos	30	2,3	8.430	1,3	Nigéria	70	3,8	25.460	3,5
Sudão	25	1,9	8.715	1,3	Camarões	50	2,7	5.740	0,8
Camarões	25	1,9	5.405	0,8	Serra Leoa	45	2,5	1.230	0,2
Brasil	25	1,9	740	0,1	Marrocos	35	1,9	9.885	1,4
Comores	25	1,9	450	0,1	Sudão	35	1,9	7.550	1,0
Nigéria	20	1,6	25.960	4,0	Irão	30	1,6	24.390	3,4
Colômbia	20	1,6	10.260	1,6	Costa do Marfim	30	1,6	8.050	1,1
Costa do Marfim	20	1,6	8.940	1,4	Mali	30	1,6	6.415	0,9
Senegal	20	1,6	6.070	0,9	Togo	30	1,6	875	0,1
Gâmbia	20	1,6	5.200	0,8	Afeganistão	20	1,1	59.150	8,2
Iraque	15	1,2	44.835	6,9	Gana	20	1,1	2.925	0,4
Irão	15	1,2	25.145	3,9	Cuba	20	1,1	2.035	0,3
Total	1.285	100	647.500	100	Total	1.820	100	720.925	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Analisando então as principais nacionalidades dos requerentes de asilo em Portugal, por comparação ao observado na UE28, identificam-se claramente outras nacionalidades, sendo que a maioria das quais nem surgia nas principais nacionalidades identificadas no total da UE28 (vd. quadro 1.10). As vinte principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal representam 70,8% e 83,2%, respetivamente em 2018 e 2019, do total de pedidos de proteção internacional apurados em Portugal, quando essas mesmas nacionalidades não representavam mais que 39,3% e 33,9% no total de requerentes da UE28. Por contraste ao observado no total da UE28, nas vinte principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal não aparece a Síria que ocupa o primeiro lugar nos dois anos em análise para o total do espaço europeu. Nos dois últimos anos, os angolanos representaram o maior número de requerentes de asilo em Portugal (17,5% ou 225 em 2018 e 16,8% ou 305 em 2019), embora no total da UE28 esta nacionalidade não estivesse nas vinte principais nacionalidades dos requerentes de asilo (representaram 0,3% dos pedidos em 2018 e 0,4% em 2019 no total de pedidos da UE28). Do total de requerentes de asilo angolanos

na UE28 em 2018 (1.985 requerentes) e em 2019 (2.490), 11,3% e 11,8%, respetivamente, pediram asilo em Portugal, refletindo a tendência de associação positiva na procura de determinadas nacionalidades por países específicos com quem há relações históricas ou afinidades, ou redes sociais e familiares de comunidades já constituídas. Outro país de nacionalidade que se destaca em Portugal, mas não no conjunto dos países da UE28, é a Guiné-Bissau (3,9% dos pedidos no país em 2018 e 8,8% em 2019), para a qual os pedidos efetuados em Portugal representam 22,7% do total de pedidos efetuados por esta nacionalidade no conjunto dos países da UE28 em 2019. O mesmo destaque pode ser feito para os pedidos de asilo de brasileiros em Portugal (1,9% ou 25 em 2018), embora para o conjunto dos países da UE28 esses pedidos efetuados em Portugal representem 3,4% do total dos países do espaço comunitário.

Quadro 1.11. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, por dez principais nacionalidades dos requerentes, em Portugal e na UE28, 2018 e 2019

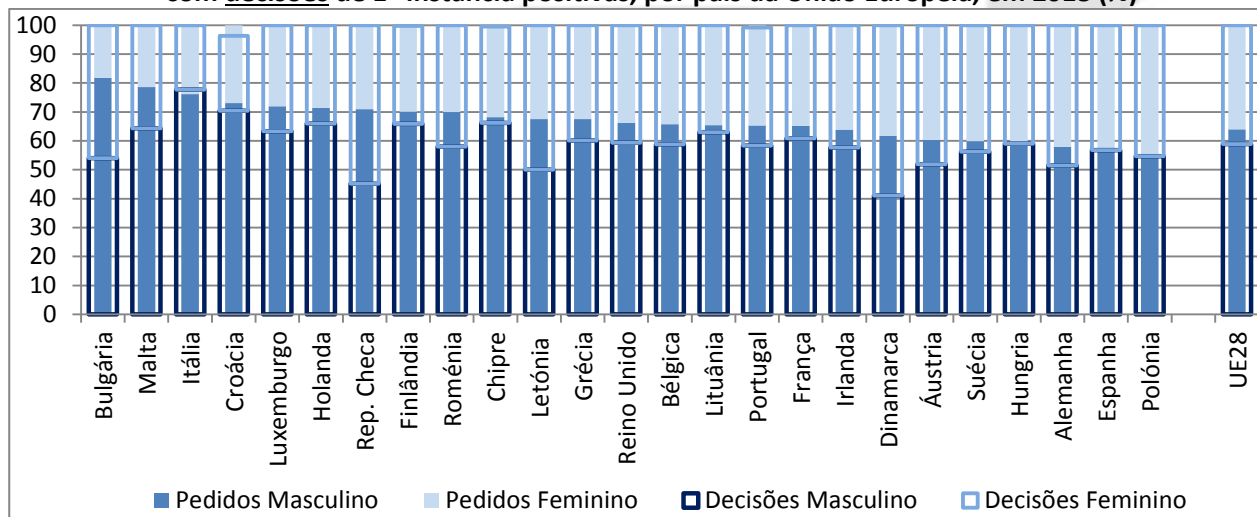
Principais nacionalidades	Total UE28		Portugal comparado		Principais nacionalidades	Portugal		UE28 comparada	
	N	%	N	%		N	%	N	%
2018					2018				
Iraque	5.805	10,4	40	10,5	Síria	60	15,8	3.815	6,8
Afeganistão	4.965	8,9	5	1,3	Rep. D. Congo	50	13,2	425	0,8
Paquistão	4.340	7,8	10	2,6	Iraque	40	10,5	5.805	10,4
Síria	3.815	6,8	60	15,8	Ucrânia	20	5,3	970	1,7
Rússia	2.610	4,7	5	1,3	Angola	20	5,3	70	0,1
Nigéria	2.135	3,8	5	1,3	Guiné	15	3,9	1.070	1,9
Turquia	1.910	3,4	0	0,0	Eritreia	15	3,9	555	1,0
Geórgia	1.850	3,3	5	1,3	Paquistão	10	2,6	4.340	7,8
Albânia	1.680	3,0	0	0,0	Marrocos	10	2,6	1.400	2,5
Irão	1.640	2,9	5	1,3	Senegal	10	2,6	570	1,0
Total	55.780	100	380	100	Total	380	100	55.780	100
2019					2019				
Afeganistão	6.455	9,6	10	2,1	Angola	40	8,4	90	0,1
Paquistão	5.015	7,4	10	2,1	Rep. D. Congo	40	8,4	665	1,0
Iraque	4.830	7,2	5	1,1	Ucrânia	40	8,4	1.680	2,5
Turquia	3.810	5,6	5	1,1	Guiné	35	7,4	1.355	2,0
Síria	3.400	5,0	35	7,4	Síria	35	7,4	3.400	5,0
Nigéria	2.775	4,1	5	1,1	Guiné-Bissau	25	5,3	90	0,1
Albânia	2.290	3,4	5	1,1	Gâmbia	20	4,2	500	0,7
Marrocos	2.290	3,4	5	1,1	China	15	3,2	945	1,4
Argélia	2.210	3,3	5	1,1	Costa do Marfim	15	3,2	1.405	2,1
Rússia	2.165	3,2	5	1,1	Eritreia	15	3,2	590	0,9
Total	67.550	100	475	100	Total	475	100	67.550	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Noutra vertente, identifica-se que as desistências de pedidos de asilo por requerentes extracomunitários não têm exatamente a mesma prevalência em todas as nacionalidades. O quadro 1.11 considera as cinco principais nacionalidades nas desistências de pedidos de asilo de requerentes extracomunitários na UE28 e em Portugal, evidenciando uma vez mais que as nacionalidades que mais desistem na generalidade dos países da UE28 não são exatamente as mesmas que se destacam nas desistências em Portugal. Em 2018 no total de países da UE28 as nacionalidades que contribuíram mais para o número de desistências de pedidos de asilo de requerentes extracomunitários foram do Iraque (10,4%), do Afeganistão (8,9%), do Paquistão (7,8%), da Síria (6,8%) e da Rússia (4,7%). Destas cinco principais nacionalidades das desistências na UE28 em 2018, apenas a Síria aparecia nas cinco principais nacionalidades em Portugal nesse ano, mas a representar 15,8% do total de desistências de pedidos de asilo pendentes de extracomunitários. Já em 2019 as quatro principais nacionalidades nas desistências registadas em Portugal nem apareciam nas dez mais da UE28: Angola (8,4% das desistências de pedidos de asilo pendentes em Portugal, quando na UE28 apenas representavam 0,1%, sendo que quase metade das desistências apuradas para a UE28 desta

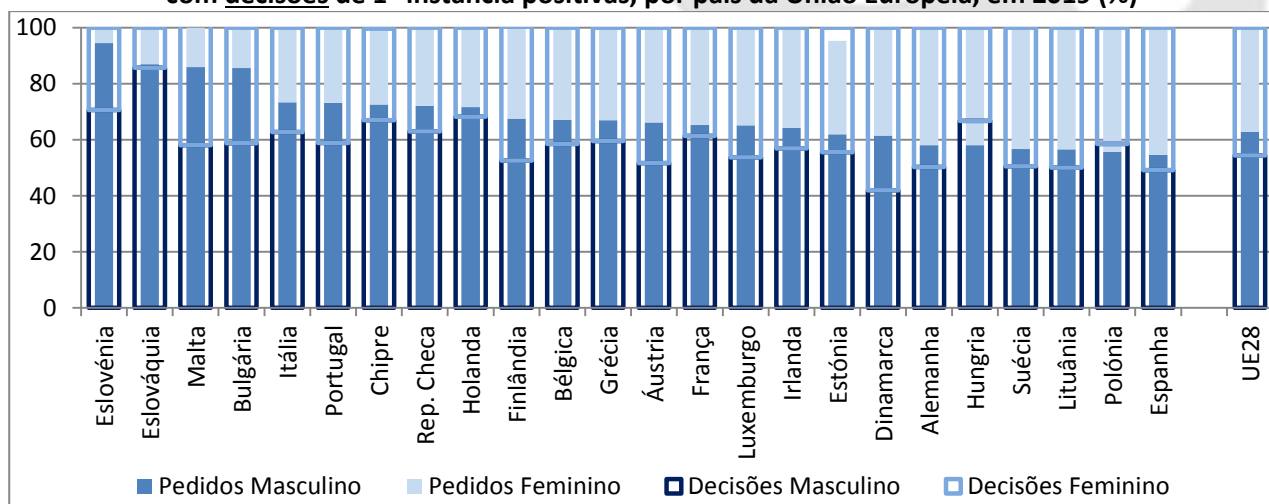
nacionalidade são de Portugal), República Democrática do Congo (8,4% das desistências em Portugal, embora no conjunto da UE28 não representem mais que 1%), Ucrânia (8,4% das desistências em Portugal versus 2,5% na UE28) e Guiné (7,4% das desistências em Portugal versus 2,5% na UE28). Em 2019, na UE28, os países de nacionalidades que estiveram mais associadas à desistência de pedidos de asilo pendentes foram o Afeganistão (9,6% na UE28 versus 2,1% em Portugal), Paquistão (7,4% na UE28 versus 2,1% em Portugal), Iraque (7,2% na UE28 versus 1,1% em Portugal) e Turquia (5,6% na UE28 versus 1,1% em Portugal) – vd. quadro 1.11.

Gráfico 1.10. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo no momento do pedido e dos requerentes com decisões de 1ª instância positivas, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 1.11. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo no momento do pedido e dos requerentes com decisões de 1ª instância positivas, por país da União Europeia, em 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

A repartição por **sexo** dos requerentes de asilo para os anos de referência deste relatório (2018 e 2019) mostra que globalmente na UE28 há mais pedidos de asilo de homens (representavam 64% do total de pedidos em 2018 e 63% em 2019) do que de mulheres (36% em 2018 e 37% em 2019), verificando-se também que os homens mostram maior prevalência para desistir do pedido de asilo que as mulheres (nas desistências apuradas UE28, 73% foram de requerentes do sexo masculino em 2018 e 72% em 2019⁵).

⁵ Esta é uma tendência transversal à generalidade dos países da UE28. Em Portugal nas desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, os requerentes do sexo masculino representaram 62% em 2018 e 68% em 2019.

Considerando, no entanto, o peso de cada sexo nas decisões de primeira instância positivas nota-se que as mulheres aumentam a sua prevalência: passam a representar 41% em 2018 e 45% em 2019, ou seja, +5pp e +8pp, respetivamente, nas decisões positivas por comparação ao observado nos pedidos, o que reflete que a proteção internacional no contexto da UE28 parece estar sensível à necessidade de proteção específica de mulheres e raparigas, mostrando as requerentes do sexo feminino maiores taxas de decisão positiva que os requerentes do sexo masculino. Essa maior proteção é especialmente clara em 2018 em países como a Bulgária, República Chega e Dinamarca, onde foram mais as mulheres que incrementaram a sua importância relativa nas decisões positivas por comparação à importância que assumiam no total de pedidos de asilo: na Bulgária de 18,1% nos pedidos, as mulheres passam a representar 45,9% nas decisões positivas (+27,8pp); na República Checa de 29% nos pedidos passam a 54,8% nas decisões positivas (+25,8pp); e na Dinamarca de 38,4% nos pedidos passam para 58,9% nas decisões positivas (+20,6pp) (vd. gráfico 1.10). Já em 2019, os países que se destacam com maior incremento do sexo feminino, dos pedidos para as decisões favoráveis, foram: Malta onde de 14,1% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 43,2% nas decisões favoráveis (+29,1pp); Bulgária de 14,4% nos pedidos passam para 41,3% nas decisões favoráveis (+26,8pp); Eslovénia de 5,5% nos pedidos passam a 29,4% nas decisões (+23,9pp); e Dinamarca de 38,6% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 58,1% (mais de metade) das decisões (+19,5pp) (vd. gráfico 1.11).

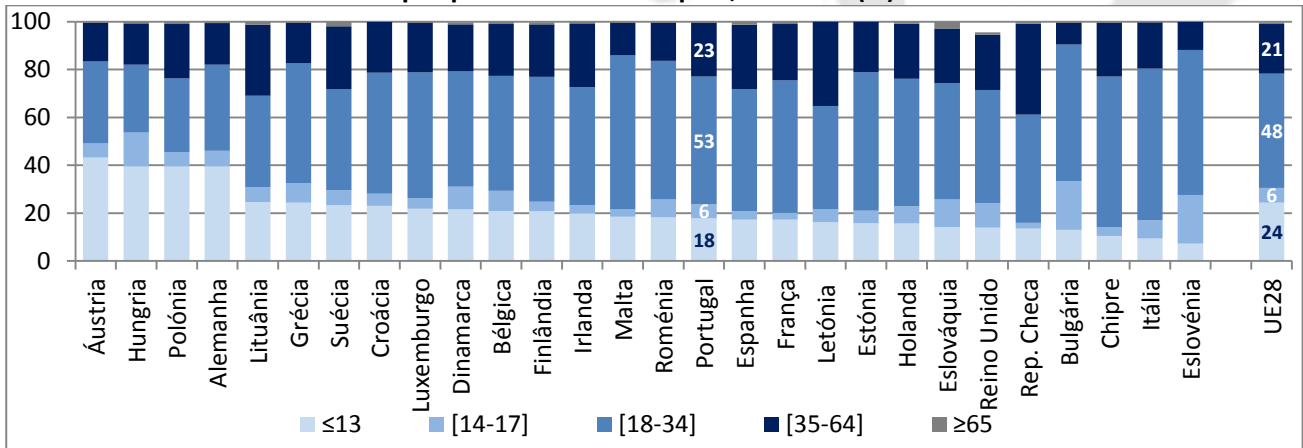
Portugal acompanha esta tendência, aproximando-se mais da média europeia: nos pedidos de asilo em 2018 as mulheres representaram 34,6%, passando para 40,8% nas decisões positivas (+6,2pp); e em 2019 de uma importância relativa de 26,9% no total de pedidos de asilo, as mulheres passam a representar 41,2% nas decisões favoráveis (+14,3pp).

A análise da **repartição etária** dos requerentes de asilo por país da UE28 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe. Em 2018 e 2019, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24%) do total de requerentes da UE28; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 6% em 2018 e 5% em 2019; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48% em 2018 e 2019); e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% em 2018 e 22% em 2019). Deste modo, quase quatro em cada cinco requerentes de asilo no espaço europeu tinha menos de 35 anos de idade e quase um terço do número total de pedidos de proteção internacional era constituído por menores de 18 anos (vd. gráficos 1.12 e 1.13).⁶ Entre os países que acolhem mais pedidos de proteção internacional de crianças, destacam-se a Áustria (43,3% dos pedidos em 2018 eram de crianças com menos de 13 anos, passando para 39,2% em 2019), a Hungria (39,6% de menores de 13 anos em 2018 e 43% em 2019), a Polónia (39,5% de menores de 13 anos em 2018 e 38,8% em 2019) e a Alemanha (39,5% em 2018 e 41,2% em 2019 de pedidos de requerentes com menos de 13 anos).

Os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma distribuição por idades muito próxima da média da UE28: em 2018 os requerentes com menos de 13 anos representavam 18% do total de pedidos de asilo processados no país, passando para 13% em 2019; os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 6% em 2018 e 5% em 2019; os requerentes de asilo com idades entre 18 e 34 anos representaram 53% em 2018 e 59% em 2019; e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% em 2018 e 22% em 2019, sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (vd. gráficos 1.12 e 1.13).

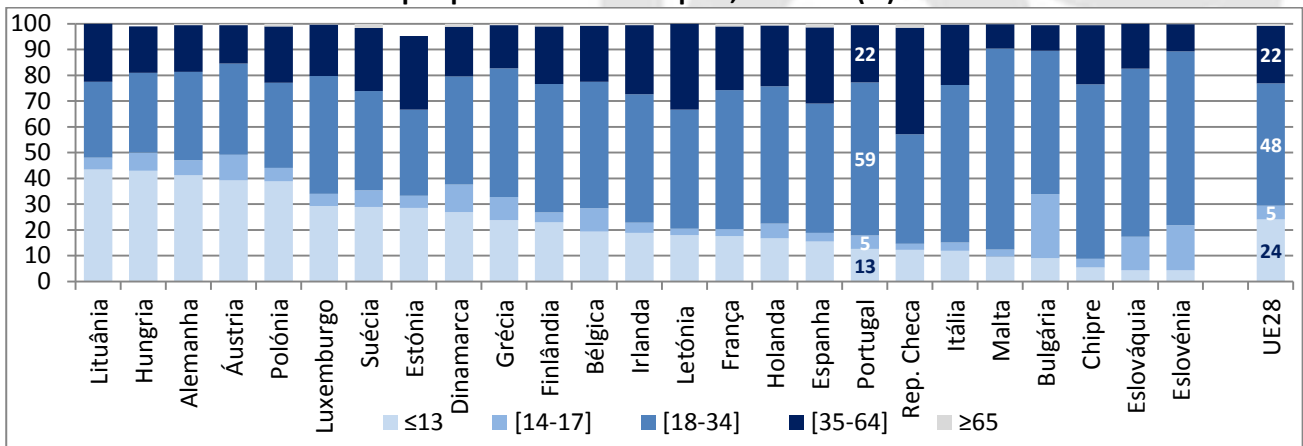
⁶ Resulta ainda que quando se analisam os dados das desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários desagregados por idade se identifica que são os requerentes entre os 18 e os 34 anos os que mostram maior prevalência de desistirem do seu pedido de asilo (representaram 57,2% do total de desistências da UE28 em 2018 e 58,6% em 2019), seguindo-se o grupo entre os 35 e os 64 anos (19,9% das desistências da UE28 em 2018 e 20,9% em 2019). Portugal acompanha esta tendência: as desistências registadas no país foram principalmente de requerentes entre os 18 e os 34 anos (50% em 2018 e 54,7% em 2019) e entre os 35 e 64 anos (19,7% em 2018 e 25,3% em 2019).

Gráfico 1.12. Distribuição por idade dos requerentes de asilo no momento do pedido, por país da União Europeia, em 2018 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 1.13. Distribuição por idade dos requerentes de asilo no momento do pedido, por país da União Europeia, em 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Tal como se observou nos dados apurados pelo EUROSTAT para a repartição do sexo dos pedidos por comparação à distribuição das decisões de primeira instância positivas, verifica-se que a UE28 parece estar sensível à necessidade de proteção específica para os grupos mais vulneráveis, neste caso para os requerentes de grupos etários de menor idade. Em 2019 a importância relativa dos requerentes com menos de 13 anos de idade sobe de 24,1% nos pedidos para 37,5% nas decisões de primeira instância positivas (+13,4pp). Nesse ano, os países que mais se destacam neste incremento da importância relativa dos menores de 13 anos, da análise dos pedidos para as decisões positivas, foram: Malta (os menores de 13 anos passam a representar 45,7% das decisões positivas, quando esse grupo etário representava apenas 9,7% de pedidos, ou seja, incrementa em +36pp), República Checa (+24,8pp, de 12,3% de pedidos de menores de 13 anos passa para 37% nas decisões favoráveis), Bulgária (+22,2p, 9,1% nos pedidos e 31,3% nas decisões favoráveis), Áustria (39,2% nos pedidos e 59,5% nas decisões favoráveis, ou seja, os menores de 13 anos passam a representar mais de metade das decisões favoráveis, +20,3pp), e a Alemanha (+19,5pp, de 41,2% nos pedidos passam a ser 60,7% nas decisões positivas). Os resultados de Portugal, neste ano, acompanham a tendência da média da UE28: os menores de 13 anos representaram 12,6% do total de pedidos de asilo no país, mas significaram 26,5% do total de decisões de primeira instância positivas (+13,8pp).

O EUROSTAT apura mais detalhadamente alguns indicadores sobre **menores não acompanhados**⁷ que pediram asilo nos vários países da UE28 e que importa detalhar neste relatório. Tal como os dados do ACNUR já haviam evidenciado, nos últimos anos aumentaram substantivamente os menores não acompanhados com necessidade de proteção internacional. No início da presente década, em 2011, havia registo de 11.695 menores não acompanhados no espaço europeu, subindo esse valor para 95.215 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo para 63.260 em 2016, para 31.410 em 2017 e para 19.850 em 2018, representando em 2018 cerca de 10% do total de requerentes com menos de 18 anos na UE28. Em dois países da UE28, porém, os menores não acompanhados representaram mais de metade dos menores que pediram asilo no Estado-membro: em 2018 na Eslovénia os menores não acompanhados representaram 70% do total de menores que pediram asilo no país e na Bulgária representaram 57%. Em contrapartida na Estónia e na Lituânia não se registaram menores não acompanhados em 2018 – vd. quadro 1.12.

Quadro 1.12. Pedidos de asilo de Menores não acompanhados, por país da UE28, entre 2010 e 2018

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% 2018 (menores não acompanhados por total de pedidos de menores)
Eslovénia	25	60	50	30	65	40	245	390	555	69,8
Bulgária	20	25	60	185	940	1.815	2.750	440	480	56,8
Itália	305	825	970	805	2.505	4.070	6.020	10.005	3.885	38,1
Reino Unido	1.715	1.400	1.125	1.265	1.945	3.255	3.175	2.205	3.065	32,4
Roménia	35	55	135	15	95	55	45	265	135	24,5
Chipre	35	15	25	55	50	105	215	225	260	23,7
Holanda	700	485	380	310	960	3.860	1.705	1.180	1.225	22,2
Eslováquia	5	20	5	5	10	5	0	10	10	22,2
Dinamarca	410	270	355	350	820	2.130	1.185	460	245	22,1
Suécia	2.395	2.655	3.580	3.850	7.050	34.300	2.165	1.290	900	14,1
Portugal	5	5	10	55	15	50	25	40	40	13,1
Letónia	5	0	0	5	0	10	5	10	5	12,5
Grécia	145	60	75	325	440	420	2.350	2.455	2.640	12,1
Bélgica	860	1.385	975	420	475	2.545	1.020	735	750	11,4
Croácia	n.d.	n.d.	70	55	10	5	170	40	25	11,1
Hungria	150	60	185	380	605	8.805	1.220	230	40	11,1
Finlândia	330	150	165	160	195	2.535	370	175	105	9,4
Polónia	230	405	245	255	185	150	140	115	125	6,7
Áustria	600	1.005	1.375	935	1.975	8.275	3.900	1.350	390	5,8
Luxemburgo	20	20	15	45	30	105	50	50	35	5,7
Alemanha	1.950	2.125	2.095	2.485	4.400	22.255	35.935	9.085	4.085	4,8
Rep. Checa	5	10	5	0	5	15	5	5	10	3,7
França	610	595	490	365	270	320	475	590	740	3,1
Irlanda	35	25	25	20	30	35	35	30	15	1,8
Malta	5	25	105	335	55	35	15	5	5	1,1
Espanha	15	10	15	10	15	25	30	20	75	0,7
Estónia	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Lituânia	10	10	5	0	5	5	0	0	0	0
UE28	10.620	11.695	12.545	12.730	23.160	95.215	63.260	31.410	19.850	10

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

⁷ Nos indicadores apurados pelo EUROSTAT define-se *menor não acompanhado* como a pessoa com menos de 18 anos que entra no território de um Estado-membro da UE28 não acompanhado por um adulto responsável ou um menor que fica desacompanhado após a sua entrada no território de um Estado-membro.

Acompanhando a distribuição do total de requerentes de asilo na UE28, os menores não acompanhados registados no espaço europeu na última década concentraram-se sobretudo na Alemanha (representaram 23,4% em 2015, 56,8% em 2016, 28,9% em 2017 e 20,6% em 2018 do total de menores não acompanhados da UE28), na Itália (9,5% em 2016, 31,9% em 2017 e 19,6% em 2018), no Reino Unido (5% em 2016, 7% em 2017 e 15,4% em 2018) e na Grécia (7,8% em 2017 e 13,3% em 2018). Em 2015 a Suécia também se destacou, tendo nesse ano acolhido 36% dos menores não acompanhados que se encontravam na UE28 a requerer proteção internacional – vd. quadro 1.12. Os pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal não representaram mais do que 0,2% em 2018 do total de menores não acompanhados na UE28.

Atenda-se que a maioria dos menores não acompanhados registados na UE28 tem 16 ou 17 anos de idade (77,1% do total de menores não acompanhados em 2017 e 74,8% em 2018) e são do sexo masculino (88,5% do total de menores não acompanhados na UE28 em 2017 e 85,8% em 2018). Há Estados-membros que em 2018 só acolheram mesmo pedidos de menores não acompanhados do sexo masculino (e.g. República Checa, Irlanda e Hungria) – vd. quadro 1.13. Mantendo-se uma maioria de requerentes menores do sexo masculino, a Polónia surge, em 2018, como o país com maior percentagem de menores não acompanhados do sexo feminino entre os seus requerentes de asilo (44% do sexo feminino), seguida da Finlândia (29%), Suécia (27%), Chipre (27%) e Portugal (25% ou 10 raparigas de um total de 40 menores não acompanhados a requerer asilo no país) – vd. quadro 1.13.

Quadro 1.13. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por sexo e por país da UE28, em 2018

País	Total (N)	Masculino (%)	Feminino (%)
Rep. Checa	10	100	0
Irlanda	15	100	0
Hungria	40	100	0
Eslovénia	555	98	2
Bulgária	480	96	4
Grécia	2.640	93	7
Itália	3.885	91	9
Reino Unido	3.065	89	11
Dinamarca	245	88	12
Luxemburgo	35	86	14
Áustria	390	85	15
Bélgica	750	83	17
Holanda	1.225	82	18
Croácia	25	80	0
Alemanha	4.085	80	20
Roménia	135	78	22
França	740	76	24
Espanha	75	75	25
Portugal	40	75	25
Chipre	260	73	27
Suécia	900	73	27
Finlândia	105	71	29
Polónia	125	56	44
UE28	19.850	86	14

Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora).

Desagregando a informação dos pedidos de asilo de menores não acompanhados por nacionalidade, em 2018 destacavam-se na UE28 os menores não acompanhados do Afeganistão (16,1% do total de menores não acompanhados na UE28 nesse ano ou 3,2 mil), seguidos dos menores não acompanhados da Eritreia (10,2% ou 2 mil), do Paquistão (6,9% ou 1,4 mil), da Síria (6,7% ou 1,3 mil) e da Guiné (5,8% ou 1,2 mil).

Entre os 40 pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal, em 2018, 10 foram da Guiné, 10 da República do Congo (sendo que estes 10 representaram 5,3% do total de pedidos na UE28) e 5 da Guiné-Bissau (estes 5 representaram 7,7% do total de pedidos desta nacionalidade na UE28) – vd. quadro 1.14.

Quadro 1.14. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por nacionalidade, UE28 e Portugal, 2018

Principais nacionalidades	Total UE28		Principais nacionalidades*	Portugal	
	N	%		N	%
Afeganistão	3.190	16,1	Guiné	10	25
Eritreia	2.020	10,2	República do Congo	10	25
Paquistão	1.375	6,9	Guiné-Bissau	5	12,5
Síria	1.335	6,7			
Guiné	1.220	6,1			
Iraque	1.150	5,8			
Somália	975	4,9			
Gâmbia	890	4,5			
Sudão	685	3,5			
Nigéria	585	2,9			
Total	19.845	100	Total	40	100

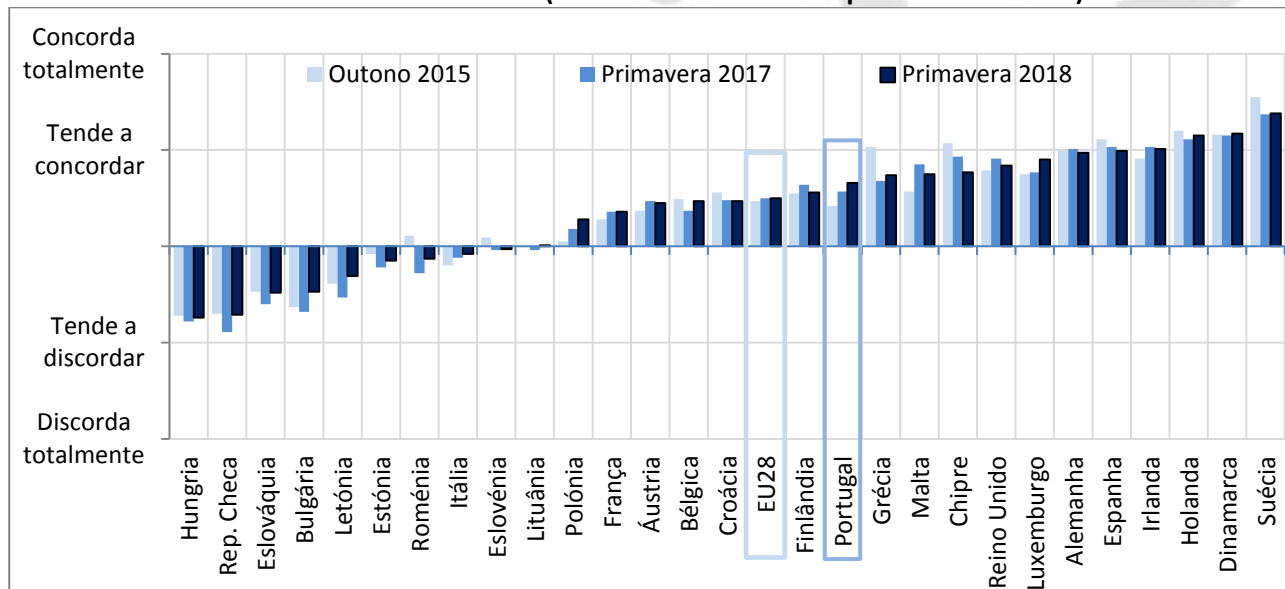
Fonte: EUROSTAT, extraído a 5.3.2020 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Embora os dados apurados para Portugal registem 40 menores estrangeiros não acompanhados, a informação é desagregada apenas para estas três nacionalidades, gerando-se a expectativa que há 15 casos de outras nacionalidades cujo segredo estatístico não permite a desagregação da informação por nacionalidade.

1.3. Opinião Pública face à Proteção Internacional nos países da União Europeia

Face à agudização da chamada “crise” dos refugiados no verão de 2015, o EUROSTAT inseriu no Eurobarómetro Padrão 84 uma pergunta sobre a abertura das populações na Europa aos refugiados. A questão aferiu o grau de concordância com a afirmação de que o **país de residência deveria ajudar os refugiados**. Considerando os resultados recolhidos entre 2015 e 2018, constata-se que a média da UE28, sendo relativamente favorável ao auxílio a refugiados, integra posicionamentos muito díspares na opinião pública dos diversos Estados-membros. Cingindo a análise ao momento de observação mais recente, há, por um lado, países como a Suécia (91% favoráveis), a Holanda (89% favoráveis) e a Dinamarca (88%) nos quais a concordância da opinião pública com esta afirmação vai muito para além da média da UE28 (67% de favoráveis) e, por outro lado, países como a Hungria (apenas 28% é favorável, mas 68% é desfavorável) ou a República Checa (com 67% de desfavoráveis), onde a opinião pública tende a discordar da afirmação de que o seu país deveria ajudar os refugiados. Em termos evolutivos, a média da concordância da opinião pública da UE28 com esta afirmação cresceu até à primavera de 2017, mantendo-se estável desde então. Nota-se, deste modo, que são tendencialmente os países com maior número de pedidos de asilo aqueles que também mostram ter uma opinião pública favorável aos refugiados (e.g. Suécia, Dinamarca, Espanha, Alemanha). Em contrapartida, identifica-se que os países com opinião pública mais desfavorável aos refugiados são também os países que mostram taxas de recusa a pedidos de asilo mais elevadas (e.g. Hungria, República Checa).

Quanto a Portugal, nas seis vagas deste inquérito realizadas entre novembro de 2015 e março de 2018, a maioria dos inquiridos tendeu sempre a concordar com a afirmação de que **“Portugal deveria ajudar os refugiados”**. Em todas as vagas (exceto a primeira) essa concordância situou-se inclusive acima da média da UE28: 74% dos inquiridos em Portugal em 2018 concordaram que o país deveria ajudar os refugiados, representando +7 pontos percentuais face ao observado na UE28. Quanto à evolução nacional, a tendência geral é de crescimento da percentagem de inquiridos que concordam que esse auxílio deveria ser prestado pelo país, assinalando-se na última vaga a maior concordância com a afirmação registada em toda a série.

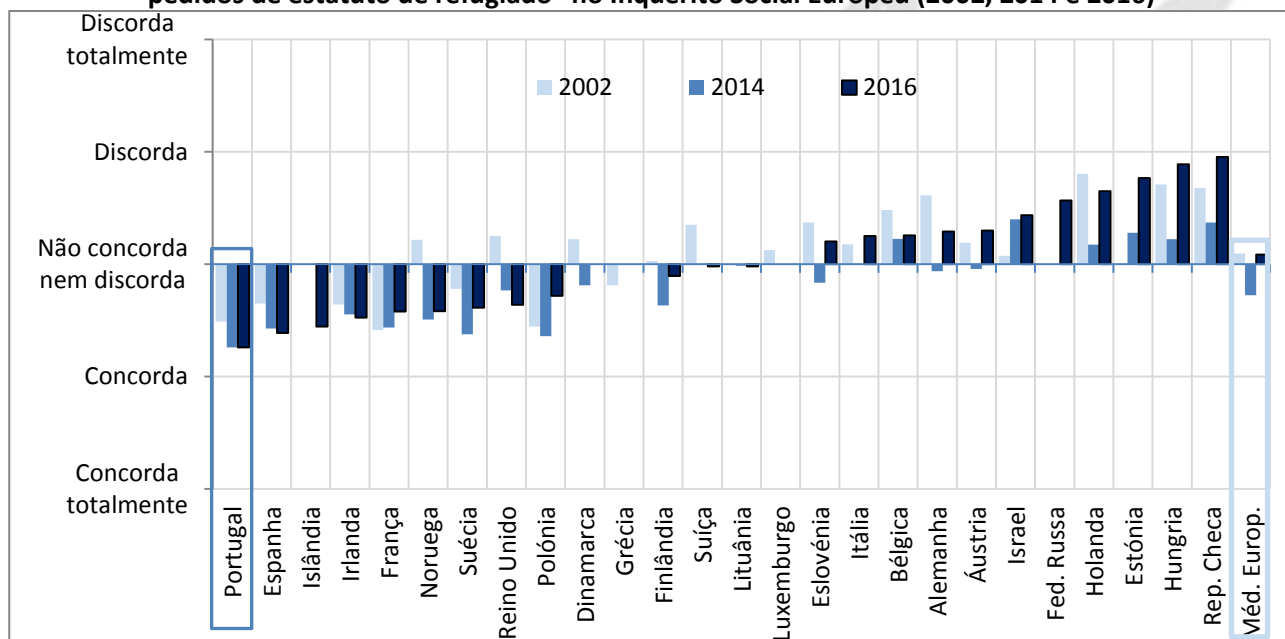
Gráfico 1.14. Concordância com a afirmação de que “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados” no Eurobarómetro Padrão (entre outono de 2015 e primavera de 2018)



Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização e cálculos da autora).

A atitude da população dos países europeus face ao acolhimento de refugiados foi ainda medida em algumas edições do Inquérito Social Europeu (ESS) através de uma pergunta sobre o grau de abertura que os inquiridos consideram que os seus governos nacionais devem ter na avaliação dos pedidos de asilo. Portugal é, dos países incluídos nas duas últimas vagas do Inquérito Social Europeu (2014 e 2016), aquele cuja população mais concorda com a afirmação de que **“o governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado”**. No extremo oposto encontrava-se a República Checa, a Hungria e a Estónia, com mais respondentes a discordar com a afirmação, validando uma vez mais as tendências encontradas no Eurobarómetro Padrão.

Gráfico 1.15. Concordância com a afirmação de que “O governo devia ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado” no Inquérito Social Europeu (2002, 2014 e 2016)



Fonte: Inquérito Social Europeu - ESS (sistematização e cálculos da autora).

De 2002 para 2014 o resultado que mais sobressaiu foi uma mudança de atitude, com a maioria dos países a ir no sentido da aceitação dos refugiados: são vários os países que em 2002 discordavam que o governo

deveria ser compreensivo na avaliação dos pedidos de estatuto de refugiado e que passam em 2014 a concordar e/ou a ser favoráveis à maior abertura ao acolhimento de refugiados.

De 2014 para 2016 nota-se, porém, algum recuo na opinião das populações europeias inquiridas (invertendo-se novamente a média de resposta), sendo Portugal, a Espanha, a Irlanda e o Reino Unido, os únicos países onde se mantém ou se reforça o grau de concordância na abertura ao acolhimento dos refugiados. Nos restantes países europeus inquiridos, a edição mais recente do ESS mostra um maior fechamento da população ao acolhimento de refugiados, sendo os países que mais visivelmente protagonizaram esta mudança a Hungria, a República Checa, a Estónia e a Holanda.

CAPÍTULO 2.

PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

O conceito de refugiado no século XXI está sujeito a uma mudança que resulta não apenas da complexificação e reforço da deslocação de pessoas que sofrem de perseguição (seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas) ou que estão em risco de vida no seu país de origem (por guerras e conflitos, ou catástrofes naturais), como também resulta da evolução das próprias sociedades que acolhem requerentes de proteção internacional e dos seus enquadramentos legais e institucionais na gestão do acolhimento e da integração.

Importa atender que o enquadramento trazido pela Convenção de Genebra foi definido há praticamente sete décadas, no contexto das consequências da Segunda Guerra Mundial. Ora nas últimas sete décadas muito mudou no mundo, associado desde logo, por um lado, à maior capacidade das pessoas se deslocarem, com emergência sucessiva de novos movimentos de refugiados ao longo do tempo (vd. anexo 1); e, por outro lado, há maior exposição e mediatismo dos acontecimentos que ocorrem num ponto do globo, e que conduzem à intervenção de múltiplos países. Finalmente, nas últimas sete décadas consolidou-se a noção de proteção internacional para quem foge de uma perseguição ou está em risco generalizado.

Estas mudanças das últimas décadas induziram ao desenvolvimento de outros instrumentos legais de escala regional, multilateral e nacional. Tal como acontece no enquadramento mais amplo das migrações, a maior parcela do enquadramento legal e institucional para refugiados acontece ao nível de cada Estado nacional (mesmo no caso dos países membros da UE), sendo ainda difícil assegurar uma política comum de asilo. Esta realidade reflete a tensão frequente entre as normas e as estratégias internacionais e nacionais. Este capítulo procura enquadrar a política de asilo portuguesa (e os compromissos que o país foi assumindo em matéria de asilo) nos desenvolvimentos, orientações e normas internacionais e europeias.

2.1. Enquadramento legal: orientações e normas internacionais, europeias e nacionais⁸

O enquadramento internacional para a proteção de refugiados foi definido há quase de sete décadas, em 1951, com a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, também denominada como *Convenção de Genebra* – muito influenciada pelas consequências da Segunda Guerra Mundial, que se estima que tenha gerado cerca de 60 milhões de europeus deslocados –, posteriormente revista pelo Protocolo de 1967. De acordo com esta Convenção, *refugiado* é quem demonstre receio fundado de ser

⁸ Adaptado, com desenvolvimento e atualização, de Oliveira, Peixoto e Góis (2017:78-82).

“perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (art.º 1º).⁹ A convenção possui ainda outras cláusulas principais: é criado o princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), segundo o qual “nenhum país deve expulsar” ou “devolver” (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. Ainda, estabelece providências para a disponibilização de documentos, incluindo documentos de viagem específicos para refugiados na forma de um “passaporte”.

Contudo, este conceito aplicava-se especificamente às pessoas que tinham procurado asilo noutro país, em consequência direta do conflito armado de 1939-1945. Por isso, um protocolo sobre o *Estatuto dos Refugiados* foi submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, eliminando os limites de datas e de espaços geográficos, sendo aprovado em 1967. O protocolo de Nova Iorque vem generalizar o disposto na Convenção de Genebra a um contexto global. Uma vez que se tratam de dois instrumentos legais distintos, a ratificação de um e de outro pelos vários países do mundo não coincidiu exatamente. Em abril de 2015, a Convenção contava com a ratificação de 145 países (sendo a mais recente ratificação de 2011) e o Protocolo com a ratificação de 146 países. Estes são dos instrumentos da ONU com maior apoio internacional, tendo Portugal ratificado a Convenção em 1960 e o protocolo posteriormente, em 1976.

A aquisição do estatuto de refugiado induz à proteção do Direito Internacional, pelo que a concessão de asilo é limitada e encontra-se sobre escrutínio rigoroso, resultando dos termos estritos da Convenção. Importa, porém, reconhecer que muitos dos princípios definidos neste enquadramento internacional para os refugiados enfrentaram, nos últimos anos, novos desafios à luz do volume e complexidade dos fluxos migratórios que têm chegado à Europa, oriundos de países do Médio Oriente e do Norte e Centro de África. Os instrumentos legais e os apoios institucionais existentes têm sido postos em causa pela dimensão e complexidade dos atuais movimentos de refugiados. Grande parte das pessoas que fogem de um conflito geopolítico ou de guerra não se qualificam como refugiados à luz desta Convenção, uma vez que não sofrem uma perseguição direta sobre si, mas fogem de uma perseguição ou risco generalizado. Ainda assim, o ACNUR alerta que a maioria dos sírios que procuram proteção pode qualificar-se como refugiados (artigo 1A(2) da Convenção), uma vez que conseguem fundamentar o medo de perseguição e risco de vida.

A emergência de novos movimentos de refugiados, ao longo do tempo, levou a que fossem desenvolvidos outros instrumentos legais, mas agora de escala regional ou multilateral. Tal como acontece no contexto mais amplo das migrações, a maior parcela do enquadramento legal e institucional dos refugiados acontece ao nível de cada Estado nacional – mesmo no caso dos países membros da União Europeia (UE). Esta ação reflete a tensão entre as normas e estratégias internacionais e as nacionais, muito diversas entre si. Assim, apesar da existência de normas internacionais mais amplas, desde a Convenção sobre os Refugiados da ONU até às diretivas comunitárias da UE, os procedimentos legais acerca da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, bem como as normas concretas de acolhimento de refugiados, são estabelecidos ao nível de cada país. Inúmeros Estados-membros da UE (por resposta à “crise” da ex-Jugoslávia) têm desde a década de 1990 mecanismos específicos de proteção temporária e subsidiária para responderem à proteção de pessoas em movimentos em larga escala. Contudo, o ACNUR tem alertado que estes mecanismos devem ser usados apenas com carácter de urgência, para ultrapassar necessidades prementes, e não assumir-se como mecanismos de proteção a médio prazo.

Nos últimos cinco anos, no quadro de uma nova “crise” de refugiados, identificou-se que os refugiados não se distribuem de forma equilibrada pelo mundo (como se detalhou no subcapítulo 1.1), verificando-se que cerca de dois terços da população refugiada estava em apenas cinco países (primeiro a Turquia, depois o Paquistão, Uganda, Sudão e Alemanha). Por outro lado, verifica-se que a grande maioria dos refugiados no mundo vive em países em desenvolvimento que enfrentam os seus próprios desafios económicos e de desenvolvimento. Ora reconhecendo que durante décadas a Convenção de Genebra não especificou como

⁹ <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>

se partilham os encargos e as responsabilidades, ou como se deve definir a cooperação internacional para a proteção de refugiados, a 17 de dezembro de 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o **Pacto Global sobre refugiados**¹⁰, após dois anos de intensas consultas e negociações. Este Pacto foi aprovado com o apoio de 181 países, entre os quais Portugal, e os votos contrários dos Estados Unidos da América e da Hungria, e as abstenções da República Dominicana, da Eritreia e da Líbia. Este acordo internacional, aprovado em Nova Iorque, visa transformar a resposta internacional aos movimentos de refugiados, beneficiando tanto os refugiados, como os países de acolhimento, reconhecendo que as “crises” dos refugiados exigem responsabilidades internacionais conjuntas em grande escala e trabalho de cooperação entre os países do mundo. Deve atender-se, porém, que o pacto baseia-se, mas não substitui, o sistema legal internacional existente para refugiados (com as suas bases na Convenção de Refugiados de 1951 e outros instrumentos legais internacionais sobre refugiados, direitos humanos e direito humanitário).

No **contexto da União Europeia**, o sistema de asilo é regulado, para além desta Convenção internacional, por um conjunto de diretivas europeias que são conhecidas pelo “sistema de Dublin”, que têm na sua génese a *Convenção de Dublin (97/C 254/01)*. Este sistema, concebido em 1990 e em vigor desde 1997, constitui a regulação da União Europeia para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no Estado-membro a partir do qual o requerente entrou no espaço europeu, ficando a sua circulação e proteção restrita a esse país. Portugal esteve entre os doze primeiros Estados europeus a assinarem esta convenção em 1997.

Ao nível do Conselho Europeu, em matéria de concessão de asilo e de reinstalação de refugiados, têm surgido inúmeras vezes que – por inerência de algumas dificuldades operacionais deste enquadramento – recomendam a sua revisão. Concretamente, é preocupação que o acesso ao asilo seja uniformemente aplicado na União Europeia, ou seja, independentemente do Estado-membro em que o requerente solicita proteção, de modo a que a decisão seja isenta e uniforme. Neste âmbito, desde 1999 que a União Europeia trabalha para criar um **Sistema Europeu Comum de Asilo** (CEAS), promovendo a melhoria do enquadramento legal dos Estados-membros com vista à corresponsabilização de todos os países no acolhimento de refugiados. Entre 1999 e 2005, importantes mecanismos legais de harmonização dos *standards* mínimos em matéria de asilo foram estabelecidos. Em 2007 foi promovido o debate em torno do que deveria ser a direção e intervenção do CEAS através da discussão de um *Green Paper*, que se tornaria a base da definição do *Plano de Ação em Asilo* da Comissão Europeia apresentado em junho de 2008. Neste âmbito, foi ainda importante o reforço do orçamento europeu para a solidariedade e a criação do fundo europeu para refugiados.

Em 2001 surge a Diretiva de Proteção Temporária (2001/55/CE) do Conselho, sobre normas mínimas em matéria de concessão de **proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas**, permitindo à União Europeia responder conjuntamente no caso de fluxos inesperados e expressivos de pessoas que não podem regressar ao seu país de origem e em que a concessão da proteção não pode ser vista na base individual. Esta diretiva teve como enquadramento a experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo (vd. anexo 1) e os mecanismos de resposta adotados por alguns Estados-membros nesse contexto, conduzindo à perceção de que mais solidariedade entre os Estados-membros é necessária. Respondeu-se assim, também, ao previsto no Tratado de Amesterdão quanto aos mínimos que devem ser assegurados para a proteção temporária de nacionais de países terceiros que não podem regressar ao seu país de origem. Em Portugal, esta diretiva foi transposta para a ordem jurídica nacional em 2003 na Lei n.º 67/2003.¹¹

Em 2003 a Convenção de Dublin foi revista e substituída pelo *Regulamento de Dublin II*, que viria mais tarde a ser novamente revisto pela Comissão Europeia, criando as bases da reforma do Sistema de Dublin (em 2008), revisto pelo *Regulamento de Dublin III* em 2013 (*Regulation (EU) n.º. 604/2013* do Parlamento Europeu e do Conselho). Um dos principais objetivos das revisões deste sistema foi o de impedir um candidato de requerer proteção em vários Estados-membros, condicionando-se a procura de asilo ao

¹⁰ Vd. <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652061>

¹¹ Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2003/08/194A00/54595464.pdf>

primeiro Estado-membro em que o requerente entrar no espaço europeu. Outro objetivo destas revisões foi o de melhor coordenar os Estados-membros entre si e, assim, reduzir o número de requerentes de asilo que são empurrados de Estado-membro para Estado-membro à procura de proteção. Contudo, reconhecendo que há países da União Europeia que, por estarem em zonas de fronteira do espaço europeu, recebem mais pressão e podem não ter condições de oferecer apoio e proteção aos requerentes de asilo, o sistema contempla a **transferência de requerentes de um Estado-membro para outro**. Alguns desafios têm sido, no entanto, colocados a este sistema. Este tem merecido críticas, nomeadamente, na vertente dos Direitos Humanos, por não salvaguardar integralmente todos os direitos dos refugiados, nomeadamente o da proteção da família.

Resulta, deste modo, que em termos globais, atualmente, as diretivas de referência, que enquadram os refugiados na União Europeia de forma concertada, transversais a todos os Estados-membros, são:

- (1) O Regulamento Dublin III¹² estabelece as *normas para determinar qual o Estado-membro responsável por analisar os requerentes de proteção internacional* e, assim, evitar requerimentos de asilo em múltiplos Estados-membros. Por defeito, o primeiro Estado-membro em que o requerente entra é o responsável pela apreciação do pedido de proteção. Este regulamento também uniformiza as regras do procedimento para as decisões serem uniformes independentemente do Estado-membro onde é apreciado o processo, identificando bloqueios que eventuais enquadramentos nacionais possam gerar. A implementação do Regulamento de Dublin é facilitada pela regulação do EURODAC¹³, que corresponde a uma base de dados na qual os Estados-membros registam as impressões digitais de requerentes de asilo e de migrantes em situação irregular, para ser possível identificar o ponto de entrada no espaço europeu ou o primeiro requerimento efetuado pela pessoa;
- (2) Diretiva que enquadra *os procedimentos de asilo e a decisão no processo*, estando prevista a proteção específica para menores não acompanhados e vítimas de tortura. A Diretiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu¹⁴ estabelece os procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, enquanto fortalece os direitos de requerentes de asilo durante o procedimento de asilo;
- (3) Diretiva que enquadra as *condições de receção*, estabelecendo as condições humanas de acolhimento mínimas para os requerentes de asilo no espaço europeu e, assim, salvaguardando os direitos fundamentais das pessoas em necessidade de proteção. Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional,¹⁵ assegurando normas comuns nos Estados-membros para o **acesso ao sistema de saúde, educação, trabalho, habitação**, entre outras dimensões, para requerentes de asilo. Neste enquadramento é ainda estabelecido que a detenção é apenas aplicada como último recurso e pelo período “mais curto possível”. Neste âmbito, têm sido feitas críticas sobre a possibilidade de os requerentes de asilo serem mantidos em prisões, caso não haja instalações de detenção disponíveis até o processo estar concluído;
- (4) Diretiva que enquadra *a qualificação para a proteção internacional* com vista a melhorar o acesso dos requerentes a **direitos e medidas de integração**, mesmo quando não salvaguardados enquanto refugiados. A Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de

¹² Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>

¹³ Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013R0603>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013L0032>

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013L0033>

2011¹⁶, estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

Deve atender-se, no entanto, que nem todos os Estados-membros têm assumido as diretivas supra citadas da mesma forma, havendo espaço para muitas interpretações ou para atrasos na sua transposição efetiva. Nesta vertente encontram-se inúmeras críticas, segundo as quais, na discussão da crise de refugiados dos últimos cinco anos, a UE está deliberadamente a esquecer-se da diretiva de proteção subsidiária, uma vez que estabelece mínimos de proteção e simplificação da burocracia associada (processos por grupo e não individualmente) – a diretiva foi definida antes do 11 de setembro e não contempla matérias de segurança e mecanismos de defesa do terrorismo, que é o grande debate mais recente.¹⁷

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas a chegar à Europa a partir de 2013, em situação irregular e vulnerável, muitas delas potenciais beneficiárias de proteção, a União Europeia confrontou-se com uma crise humanitária para a qual tinha de dar resposta legalmente, financeiramente e institucionalmente. Em 2014 perto de 627 mil pessoas requereram asilo à UE28, o equivalente a 43,2% do total de requerentes desse ano no mundo, dos quais 20% (122 mil) era de origem Síria. A Comissão Europeia reagiu, tendo sido criados mecanismos complementares de proteção temporária de pessoas que chegavam massivamente à União Europeia ou morrido no processo de travessia, definindo-se nesse momento um enquadramento legal e institucional que teve rápidas mudanças nos meses e anos que se seguiram.¹⁸

Antecipando o que viria a ser a maior “crise” de refugiados na UE desde a Segunda Guerra Mundial, em 2014 Jean-Claude Juncker apresentou *um plano de imigração em cinco pontos*, que apelava a uma maior solidariedade na política de migração da UE, no âmbito da sua campanha para a Presidência da Comissão Europeia, prometendo criar um sistema comum de asilo na União Europeia. Após a sua tomada de posse, o Presidente da Comissão Europeia confiou a um comissário, com responsabilidade especial em matéria de migração, a preparação de uma nova política neste domínio, que constituiu uma das dez prioridades das suas *Orientações Políticas*, o programa político em que o Parlamento Europeu se baseou para eleger a Comissão.

A 13 de maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou então a **Agenda Europeia para a Migração** (COM(2015) 240 final), que procurou expor uma abordagem global destinada a melhorar a gestão da migração em todas as suas vertentes. Complementarmente, a 27 de maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou um *primeiro pacote de medidas de execução* da Agenda Europeia para a Migração, incluindo propostas de recolocação e reinstalação e um Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes.

A 25 e 26 de junho de 2015, o Conselho Europeu acordou em avançar com as propostas apresentadas pela Comissão Europeia na *Agenda Europeia para a Migração*, centrando-se na recolocação e reinstalação, no regresso e na cooperação com os países de origem e de trânsito. A 20 de julho, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» decidiu aplicar as medidas propostas na *Agenda Europeia para a Migração*, designadamente para a **recolocação** de pessoas com necessidade manifesta de proteção internacional presentes em Itália e na Grécia nos dois anos seguintes, partindo de 32.256 pessoas numa primeira fase, e a **reinstalação** de 22.504 pessoas deslocadas com necessidade manifesta de proteção internacional provenientes de países fora da UE.

A 9 de setembro de 2015, a Comissão propôs um novo conjunto de medidas, designadamente de recolocação de emergência de refugiados e de pessoas com necessidade de proteção, bem como

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32011L0095>

¹⁷ Mais em <http://www.atha.se/blog/why-temporary-protection-directive-missing-european-refugee-crisis-debate>

¹⁸ Toda a informação e documentação da Comissão Europeia relacionada com a questão dos refugiados na UE, em atualização permanente, está disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

instrumentos concretos para prestar assistência aos Estados-membros no tratamento dos pedidos, regresso de migrantes económicos, e para lidar com as causas profundas da “crise” dos refugiados. A 14 de setembro de 2015, os Estados-membros adotaram a Decisão de recolocar 40.000 refugiados com necessidade manifesta de proteção internacional que se encontravam em Itália e na Grécia. Ainda no mesmo mês, a 23 de setembro de 2015, os Estados-membros adotaram a Decisão de recolocar 120.000 refugiados com necessidade manifesta de proteção internacional que se encontravam em Itália, na Grécia e noutros Estados-membros diretamente afetados pela “crise” dos refugiados. Nos meses que se seguiram, foi definida (e redefinida) uma chave de distribuição temporária de requerentes de proteção chegados à Itália ou à Grécia por diferentes Estado-membros. Os critérios de redistribuição e recolocação de pessoas com necessidade de proteção atenderam ao PIB de cada país, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados.

Entre fevereiro de 2016 e março de 2018 a Comissão Europeia publicou Comunicações ao Parlamento Europeu com pontos de situação acerca da implementação das ações prioritárias definidas no âmbito da *Agenda Europeia para a Migração* e reportando os processos de recolocação e reinstalação em curso no espaço europeu, caracterizando a situação de cada Estado-membro face aos compromissos assumidos. Deve realçar-se, porém, a inoperância da maioria dos Estados-membros para responderem com eficiência, flexibilidade e rapidez a choques migratórios, nomeadamente às deslocações dos últimos cinco anos – que, na realidade, já deveriam ser antecipadas desde 2013. Nota-se, pois, que apesar dos esforços de alguns países da UE, continuou a ser reduzida a resposta para as reais necessidades e pedidos de proteção, nomeadamente, de pessoas oriundas da Síria, o que justificou novas discussões ao nível Europeu para a revisão do Sistema Comum de Asilo e, inerentemente, as diretivas de referência nesta matéria.

A 13 de julho de 2016 a Comissão anunciou um pacote de novas propostas de reforma ao *Sistema Europeu Comum de Asilo* (CEAS), prevendo a (1) revisão da Diretiva que enquadra as condições de receção, (2) a substituição da Diretiva que enquadra a qualificação para a proteção internacional e (3) a criação de nova regulamentação para a reinstalação. No essencial:¹⁹

- (1) No âmbito da revisão da Diretiva das condições de receção pretende-se aprofundar a harmonização das condições de receção nos vários Estados-membros – nomeadamente fixando o rápido e uniforme acesso dos refugiados no mercado de trabalho do país de acolhimento (Artigo 15.º), num período máximo de 6 a 9 meses, clarificando os direitos dos requerentes de asilo no mercado de trabalho, incluindo os procedimentos de reconhecimento de qualificações - e, assim, reduzir os incentivos para os movimentos secundários na UE, passando mesmo a prever-se sanções para os requerentes de asilo que circulam;
- (2) Ao nível da Diretiva da Qualificação a sua substituição pretende inibir a discricionariedade dos critérios adotados pelos Estados-membros no reconhecimento de quem se qualifica para a proteção internacional, gerando na realidade limitações para a concessão mais favorável desta proteção nas bases de pretender assegurar que os Estados-membros apenas concedam proteção aqueles que demonstrem reais riscos de perseguição. Serão neste âmbito clarificados também os direitos de integração dos beneficiários de proteção internacional, nomeadamente ao nível do reconhecimento de qualificações e de validação de competências (Artigos 30.º e 32.º);
- (3) Finalmente, a Comissão ambicionou criar um enquadramento mais estruturado, harmonizado e permanente de reinstalação de refugiados na UE²⁰ com base nas experiências dos últimos anos. Entre os destaques das mudanças pretendidas ficou definida a possibilidade dos Estados-membros passarem a expressar preferências em acolher determinados perfis de nacionais de países terceiros com base em ligações socioculturais que poderão facilitar a sua integração na sociedade de acolhimento.

Foi ainda sublinhado o problema de que os Estados-membros tendem a recorrer sistematicamente a programas de proteção temporária que geram impactos negativos na integração destes fluxos, quando na

¹⁹ Mais detalhes em <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-will-the-new-asylum-package-improve-integration>

²⁰ Vd. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf

realidade deviam ser definidas políticas que considerassem, a médio-longo prazo, as necessidades dos requerentes de proteção.

Em estudos promovidos pela OCDE (2016) recomenda-se, ainda, a necessidade de serem estabelecidos acordos com os países de origem (quando possível) e de trânsito, nomeadamente na vertente do controle de fronteiras, para gerir melhor estes movimentos massivos de pessoas e prevenir crises humanitárias. Apoios financeiros aos países de fronteira com as zonas de conflito também podem ser recomendáveis. O mesmo relatório reconheceu ainda que crises humanitárias e choques geopolíticos podem também gerar ruturas nos instrumentos de gestão das migrações ao nível nacional e bilateral. Nesses casos, a cooperação internacional no combate ao tráfico e à imigração ilegal acaba por ser bastante limitada e fraca.

Exatamente neste âmbito, a Comissão Europeia determinou as condições do **Acordo com a Turquia**, em março de 2016, para dar resposta à crise migratória que se sentia e à pressão na fronteira entre a Turquia e a União Europeia²¹ (e recordando, como se mostrou no capítulo anterior, que a Turquia se tornou no principal país do mundo no acolhimento de refugiados – vd. gráfico 1.3). No essencial, a União Europeia passou a transferir fundos (3 mil milhões de euros a partir de 2016, com possibilidade de reforços adicionais esgotadas as verbas) para a Turquia desenvolver projetos de acolhimento e integração para manter os refugiados e os beneficiários de proteção temporária no seu território (financiamento pela comissão de projetos concretos em vários domínios – saúde, educação –, mas também construção de infraestruturas, apoio à alimentação e despesas de subsistência), tendo a Turquia aceite ainda o rápido regresso de todos os migrantes que não necessitam de proteção internacional e que chegaram à Grécia provenientes da Turquia, bem como os migrantes em situação irregular intercetados em águas turcas. Na Declaração conjunta proferida a 18 de março de 2016, a Turquia e a UE acordaram, igualmente, intensificar as medidas contra os passadores de migrantes e pôr termo à migração irregular da Turquia para a UE, reconhecendo a urgência de envidarem esforços determinados e conjuntos nesse domínio.

A Declaração UE-Turquia, definida para conter a crise migratória especialmente sentida nas fronteiras da União Europeia desde 2015, previu tanto a reinstalação de refugiados que se encontravam na Turquia, como a contenção de fluxos de imigração irregular para a Europa a partir da Turquia. Esta Declaração surgiu na terceira reunião (reuniões que decorriam desde novembro de 2015) dedicada a estreitar relações entre a UE28 e a Turquia, tendo-se firmado um acordo nos seguintes termos:

- (1) todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos à Turquia (com custos dos regressos a serem suportados pela UE), em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional. Por sua vez, todos os que cheguem e formalizem um pedido de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com os procedimentos de Asilo da UE e em cooperação com o ACNUR. No caso dos pedidos de asilo serem considerados infundados ou não admissíveis nos termos da Diretiva europeia em matéria de asilo, os requerentes serão devolvidos à Turquia, sendo os custos das operações de regresso também assumidos pela UE. Neste âmbito a Turquia e a Grécia, apoiadas pelas instituições e agências da UE, tomaram medidas e chegaram a acordo sobre as disposições bilaterais necessárias, nomeadamente, quanto à presença de funcionários turcos nas ilhas gregas e de funcionários gregos na Turquia.
- (2) por cada pessoa devolvida à Turquia a partir das ilhas gregas, um sírio proveniente da Turquia seria reinstalado na UE (daí ter ficado conhecido como esquema 1x1), com o apoio da Comissão, das agências da UE, dos Estados-membros e do ACNUR. Neste âmbito, procurou-se dar prioridade aos migrantes que não tenham anteriormente entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE28.
- (3) A Turquia deverá tomar todas as medidas necessárias para evitar a definição de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração irregular da Turquia para a UE, comprometendo-se a cooperar com os Estados vizinhos e a UE para esse objetivo.

Atendendo às premissas deste acordo entre a UE e a Turquia, inúmeras críticas – para ambas as partes - foram surgindo nos últimos anos, nomeadamente de iniciativa de organizações internacionais de direitos

²¹ Vd. detalhes em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_6162

humanos²² que defendem que a UE transferiu responsabilidade de controlo das suas fronteiras naquela região, bem como defendem que com este acordo ficaram subjacentes situações de desproteção de requerentes de proteção internacional e de desrespeito de algumas normas internacionais de direitos humanos (e.g. expulsão coletiva de migrantes que atravessam irregularmente o Mar Egeu para a Grécia; detenção indiscriminada nos *hotspots* nas ilhas gregas, nomeadamente de mulheres e crianças que se deslocam da Turquia para a Grécia ou de requerentes de proteção; há dúvidas do cumprimento da Turquia quanto aos direitos dos refugiados salvaguardados internacionalmente, nomeadamente, o da não expulsão para o país onde os requerentes são alvo de perseguição, o que compromete o país na sua capacidade de oferecer segurança suficiente e de satisfazer os critérios para um país terceiro seguro ou um primeiro país de asilo seguro).

No **contexto português**, acompanhando as mudanças verificadas a nível europeu, também surgiu alguma dinâmica ao nível regulador e institucional para requerentes e beneficiários de proteção internacional nos últimos anos, contrariando a tendência anterior, quando Portugal não assumiu um papel relevante em matéria de asilo.

Portugal esteve entre os primeiros grupos de países a ratificar a Convenção de Genebra, comprometendo-se a acolher em território nacional indivíduos com o estatuto de refugiado. A entrada em vigor desta Convenção na ordem jurídica portuguesa teve lugar a 14 de Setembro de 1961. No momento da assinatura, Portugal formulou algumas reservas ao artigo 3.º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, bem como ao artigo 11.º da Convenção IV. A primeira foi retirada, mas a última seria confirmada no momento da ratificação, estando pois em vigor, com a seguinte redação:

[...] o Governo Português apenas aceita [...] o artigo 11.º da Convenção IV com a reserva de que os pedidos feitos pela Potência Detentora a um Estado neutro ou a uma organização humanitária para assumir as funções normalmente desempenhadas pelas Potências Protetoras sejam feitos com o consentimento ou com o acordo do Governo do país do qual as pessoas a ser protegidas são nacionais (Países de origem).

Desde 1961 Portugal assumiu, assim, o compromisso internacional para o acolhimento de requerentes de asilo. Para responder a esse compromisso internacional, a lei do asilo em Portugal conheceu sucessivas versões, sendo de mencionar a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto de 1980, a Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro de 1993, e a Lei n.º 15/98, de 26 de março de 1998, todas elas já revogadas. Algumas destas revisões no regime jurídico em matéria de asilo e de refugiados em Portugal refletem, na realidade, a resposta a diretivas comunitárias na matéria. A Lei n.º 15/98 de 26 de março de 1998 estabeleceu o regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados em Portugal, redefinindo os destinatários deste direito.²³ Mais tarde, a Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho²⁴ veio aprovar disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabeleceu as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-membros. É só a partir de 2006 (decorridos quarenta anos desde que o país firmou o seu primeiro compromisso de promover a proteção internacional), com este normativo, que Portugal passa a assumir uma quota anual para receber no país refugiados,

²² Vd. Comunicado do JRS (<https://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/pdf/comunicados/comunicado-acordo-UE-Turquia.pdf>) e artigo da ONG *Help Refugees* (https://helprefugees.org/news/eu-turkey-deal-explained/?gclid=EAlaIqobChMI1cm6haex6AIVwUPTCh2R4QhbEAAYASAAEgKR6_D_BwE).

²³ *Artigo 1º - Garantia do direito de asilo: É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana. Têm ainda direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual. O asilo só pode ser concedido ao estrangeiro que tiver mais de uma nacionalidade quando os motivos referidos nos números anteriores se verificarem relativamente a todos os Estados de que seja nacional.*

²⁴ Vd. http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/legislacao/legislacao_detalle.aspx?id_linha=4573

através do **mecanismo de reinstalação**, assinado entre o ACNUR e o Estado Português.

Poucos anos depois, e nomeadamente para absorver a diretiva de qualificação de pessoas com necessidade de proteção internacional subsidiária de 2004,²⁵ Portugal volta a rever a lei do asilo em 2008 (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho). Finalmente, mais recentemente, este enquadramento voltaria a ser revisto com a Lei n.º 26/2014, de 5 de maio²⁶, para estabelecer as condições e procedimentos de concessão de asilo e proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo a Diretiva 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, a Diretiva 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e a Diretiva 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

O diploma atualmente em vigor é a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que estabelece as **condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária** e os estatutos de refugiado e da proteção subsidiária em Portugal (capítulo VII da Lei de Asilo). À luz do enquadramento legal português, sempre que o estatuto de refugiado é concedido a um estrangeiro ou apátrida, o requerente é autorizado a permanecer em território nacional (com autorização de residência, AR, válida por 5 anos para os beneficiários do estatuto de refugiado e AR válida por 3 anos para os beneficiários do estatuto de proteção subsidiária), conforme previsto na legislação internacional posteriormente incorporada na lei portuguesa. Os beneficiários do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária estão sujeitos aos mesmos direitos e deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, tendo de respeitar as obrigações previstas na Constituição da República Portuguesa (designadamente os artigos 15.º a 33.º, 41.º e 46.º) e na Lei de Asilo (Artigos 65.º, 70.º, 71.º, 72.º, 73.º, 74.º, 75.º e 76.º).

Encontra-se também em vigor a Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, que transpõe, na íntegra, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, e que diz respeito à concessão de **proteção temporária no caso de afluxo massivo de pessoas deslocadas**, bem como a medidas através das quais se procura assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto, determinou ainda, posteriormente, a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados, previstos no artigo 27.º da Lei n.º 15/98, de 26 de Março (revista posteriormente pela Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio), dessa forma criando um mecanismo de reinstalação nacional. Portugal acolheu, ainda assim, antes da criação desse programa e pela primeira vez e a título excecional, em Janeiro de 2006, um grupo de refugiados reinstalados de Marrocos, na sequência dos eventos ocorridos, em finais de 2005, nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla.

Complementarmente, pretendendo enquadrar a proteção excecional de pessoas, nomeadamente por **razões humanitárias**, é ainda relevante referir que Portugal (à semelhança de alguns Estados-membros) previu, a partir de 2007, no seu enquadramento jurídico para a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros (no quadro da sua Lei de Imigração), a concessão de uma autorização de residência temporária para cidadãos estrangeiros que não preencham os requisitos exigidos para o estatuto de refugiado, nomeadamente por razões humanitárias²⁷ (Artigo 123.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho). Nos

²⁵ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>

²⁶ <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/05/08500/0260602637.pdf#1>

²⁷ 1 — Quando se verificarem situações extraordinárias a que não sejam aplicáveis as disposições previstas no artigo 122.º, bem como nos casos de autorização de residência por razões humanitárias ao abrigo da lei que regula o direito de asilo, mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna pode, a título excecional, ser concedida autorização de residência temporária a cidadãos estrangeiros que não preencham os requisitos exigidos na presente lei: a) Por razões de interesse nacional; b) Por razões humanitárias; c) Por razões de interesse público decorrentes do exercício de uma atividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social. 2 — As decisões do membro do Governo responsável pela área da administração interna sobre os pedidos de autorização de residência que sejam formulados ao abrigo do

últimos anos Portugal tem concedido autorizações de residência por razões humanitárias a venezuelanos por este canal especial.

2.2. Enquadramento processual e institucional português no acolhimento

Os movimentos mais recentes de requerentes de proteção internacional no mundo, em particular os que se têm dirigido à Europa desde o início da segunda década do século XXI, para além de terem induzido a mudanças nos enquadramentos legais de asilo, numa dimensão internacional, regional e nacional, têm colocado também profundos desafios às instituições de gestão dos fluxos de refugiados e de acolhimento e integração nas sociedades que os recebem.

Apesar da ação das entidades internacionais – com relevo para o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) – e das entidades europeias – com destaque para o *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo* (EASO) –, muita da ação concreta de apoio a refugiados passa por instituições governamentais e não-governamentais com base nacional. Deste modo, partindo de uma muito breve caracterização internacional das instituições de referência no domínio do asilo, deve focar-se a análise no enquadramento processual e institucional português.

Ao nível internacional a agência de referência é o ACNUR, cujo estatuto foi definido pela ONU a 14 de dezembro de 1950, e tem o mandato das Nações Unidas de conduzir e coordenar ações internacionais de proteção de refugiados, assegurando os seus direitos, e de procurar soluções duradouras para a sua proteção. O ACNUR conduz a sua ação de acordo com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. O direito internacional dos refugiados constitui o quadro normativo essencial das atividades humanitárias do ACNUR.

Ao nível europeu funcionam ainda algumas instituições que importa enquadrar na vertente da política comum de asilo e na gestão dos fluxos de refugiados. Na Comissão Europeia, a *Direção-Geral (DG) das Migrações e Assuntos Internos* enquadra as regras ao nível da UE no que diz respeito a questões de fronteiras, como é o caso do asilo, migrações, controlo de fronteiras, crime organizado e terrorismo, monitorizando a aplicação dessas regras ao nível comunitário. Esta DG é responsável pelo financiamento de projetos relacionados com estes domínios políticos nos Estados da UE, alocando nomeadamente fundos para o apoio à política de asilo dos Estados-membros.

A União Europeia dispõe ainda, desde 2011, de uma agência de apoio ao asilo, EASO, criada pelo Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho para reforçar a cooperação entre os Estados-membros neste domínio e para os ajudar a lidar com situações de crise. Esta agência procura aumentar a cooperação entre os Estados-membros em matéria de asilo, apoiando em particular os Estados-membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam particularmente sujeitos a pressões, e melhorando a aplicação do *Sistema Europeu Comum de Asilo* (CEAS). O Conselho de Administração é o órgão de programação e supervisão da EASO, sendo constituído por representantes dos Estados-membros da UE e dos países associados, da Comissão Europeia e por um representante do ACNUR.

Ao nível europeu funciona também a *Rede Europeia de Reinstalação*, que sob a coordenação do ACNUR, da Comissão Católica Internacional para as Migrações (ICMC), e da OIM, corresponde a uma rede inclusiva para apoiar e fomentar o desenvolvimento da reinstalação de refugiados na Europa, através de uma plataforma que coloca em contacto toda a variedade de atores envolvidos. Os membros da rede são organizações que lidam com a reinstalação e a integração, em termos de políticas e práticas, nos seus diferentes níveis e setores. Incluem-se instituições oficiais de âmbito nacional, regional ou local, organizações internacionais, sociedade civil, voluntários, académicos e outras organizações e pessoas que

regime excecional previsto no presente artigo devem ser devidamente fundamentadas. (detalhes em <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-123-o-regime-excecional>).

trabalhem em todas as etapas da reinstalação. A rede inclui entre os seus membros refugiados previamente reinstalados na Europa, os quais podem contribuir com a sua experiência singular e competências para o fomento e o desenvolvimento de programas e práticas nesta vertente. A ferramenta central da Rede é o seu *website* (www.resettlement.eu), lançado em março de 2012, ambicionando dispor de um repositório de recursos, um diretório dos formuladores das políticas e dos profissionais relacionados com a reinstalação, grupos de discussão *online*, locais para consultas *online* e de aprendizagem mútua através de uma comunidade *online* de práticas. Portugal esteve representado nesta rede pelo *Conselho Português para os Refugiados* (CPR), até dezembro de 2014.

No enquadramento institucional europeu funcionam ainda outras agências que, não tendo intervenção específica e exclusiva para os refugiados, promovem algumas ações na vertente da proteção dos direitos humanos e que têm tocado o tema. A *Agência Europeia para os Direitos Fundamentais* (FRA²⁸) é um desses exemplos, tendo a partir de 2014, no contexto do aumento do número de refugiados e da pressão migratória na Europa, começado a produzir inúmeros relatórios²⁹ e *overviews*³⁰ que enquadram o tema do asilo e dos refugiados na vertente dos seus direitos fundamentais, destacando em particular a situação nos países mais afetados pela recente pressão migratória.

Para conduzir o enquadramento e a proteção dos refugiados e dos requerentes de proteção subsidiária e humanitária em Portugal funcionam diversas instituições nacionais, que importa referir sumariamente.

No contexto português, a instituição de referência para a gestão dos fluxos de requerentes de proteção internacional e para tramitação do processo de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária é o **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)**. O SEF é o serviço público, pertencente ao Ministério da Administração Interna, responsável por dar execução à política de imigração e asilo em Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo. O SEF é *“um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios”* (n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 252/2000). Ao nível das suas atribuições concretas na área do asilo, cabe-lhe *“decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia”* (alínea o) do n.º 1 do artigo 2.º). Esta atribuição tem tradução orgânica na existência de um **Gabinete de Asilo e Refugiados** ao qual compete: organizar e instruir os processos de asilo; organizar e instruir, nos termos da lei do asilo, os processos de concessão de autorização de residência por motivos humanitários; organizar e instruir os processos de determinação do estado responsável pela análise dos pedidos de asilo e emitir o respetivo salvo-conduto, se necessário; emitir parecer sobre os pedidos de reinstalação de refugiados; emitir parecer sobre os pedidos de concessão e prorrogação de documentos de viagem para refugiados, apresentados nos postos consulares portugueses; e emitir cartões de identidade e títulos de viagem para refugiados, bem como conceder as autorizações de residência previstas na lei de asilo e renovar ou prorrogar os referidos documentos (artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 252/2000). É ao Ministro da Administração Interna que compete a decisão sobre a concessão do

²⁸ A FRA é um organismo independente da UE que presta assistência na implementação da legislação comunitária referente aos direitos fundamentais, apoiando os Estados-membros na adoção de medidas ou na definição de linhas de ação, dentro das respetivas esferas de competência, de forma a assegurar plenamente o respeito pelos direitos fundamentais. As suas tarefas incluem a recolha de informação e de dados, pesquisa e análise; aconselhamento das instituições da UE e dos Estados-membros; cooperação com a sociedade civil e fomento da sua consciencialização neste domínio.

²⁹ e.g. Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração de 2014 em http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded-0_pt.pdf; Relatório sobre Direitos Fundamentais de 2016 em http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf

³⁰ mais em <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews>

estatuto de refugiado e de proteção subsidiária.

Assume ainda relevo no panorama institucional português o **Conselho Português para os Refugiados (CPR)**, uma organização não-governamental para o desenvolvimento sem fins lucrativos, criada em 1991 e parceira do ACNUR desde 1993. O seu objetivo principal é promover uma política de asilo mais humana a nível nacional, tendo inúmeros protocolos com o governo português (Ministério da Administração Interna e Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social) para desenvolver a sua ação nas áreas do acolhimento de requerentes de asilo e integração de refugiados. O CPR é assumido, em Portugal, como a instituição responsável pelo acolhimento inicial e transitório dos requerentes de proteção internacional no país, tendo para o efeito em funcionamento um Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), destinado a acolher requerentes de asilo (pedidos espontâneos), um Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR II), destinado a acolher refugiados reinstalados, e um Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR).³¹ No CAR os requerentes de asilo têm direito a alojamento inicial e alimentação, atendimento jurídico e apoio social. É ainda de referir o papel de destaque que lhe é atribuído no sistema de asilo pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio: nos termos da lei do Asilo, cabe ao CPR entrevistar os requerentes nos postos de fronteira; dar parecer sobre os pedidos apresentados com análise e resposta aos autos de declarações dos requerentes, juntando ao processo de asilo de cada requerente relatórios ou informações sobre os países de origem, enquadrando o direito de proteção aplicável face à situação do país de origem dos requerentes; obter informações sobre o estado do processo, prestar aconselhamento jurídico aos requerentes de asilo em todas as fases do processo (nomeadamente em caso de impugnação jurisdicional de decisões de impugnação da proteção em Portugal); e informar sobre os direitos e os deveres do requerente em Portugal. De igual forma, também o CAR II e a CACR prestam apoio nas valências descritas no CAR, para os seus públicos-alvo, reinstalados e crianças estrangeiras não acompanhadas, respetivamente.

A integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional não se esgota nos procedimentos associados ao processo de apreciação e concessão propriamente dita do título de residência ou no acolhimento e orientação à chegada nos centros de acolhimento, identificando-se mesmo que alguns indivíduos demoram mais tempo a autonomizar-se do apoio e orientação dessas primeiras instituições de contacto no país, pelo que outras instituições intervêm na resposta à política de asilo em Portugal. A Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) contemplou no seu artigo 76.º exatamente a definição de programas de integração, enquadrando que *“a fim de facilitar a integração dos refugiados e dos beneficiários de proteção subsidiária na sociedade portuguesa, devem ser promovidos programas de integração pelas entidades competentes”* (sublinhado nosso). Ora a instituição competente, na vertente da integração de estrangeiros residentes em Portugal é o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) que, por esta via, foi chamado a participar na concretização da política de asilo com a abordagem holística e multidimensional que desenvolve em torno da integração, tendo este instituto público entre as suas atribuições acolher e integrar os migrantes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos migrantes, proporcionando uma resposta integrada dos serviços públicos.

Por outro lado, a Lei de Asilo destaca especificamente algumas das dimensões de integração que devem ser asseguradas aos beneficiários de proteção internacional em Portugal – acesso à educação (artigo 70.º), acesso ao emprego (artigo 71.º), segurança social (artigo 72.º), cuidados de saúde (artigo 73.º) e alojamento (artigo 74.º) -, o que em si determina o envolvimento das instituições públicas nacionais responsáveis por essas áreas de intervenção no país (respetivamente, Ministério da Educação, Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP, Instituto de Segurança Social – ISS, I.P., Ministério de Saúde, Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU).

Reconhecendo, assim, que a integração dos beneficiários de proteção envolve a intervenção de múltiplas

³¹ Em 2014 o CPR assinou um Protocolo de Cooperação com o SEF, que estabelece o apoio direto que presta aos requerentes de proteção internacional e assegura o funcionamento e manutenção dos equipamentos do CPR, nomeadamente, o Centro de Acolhimento para Refugiados e a Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas.

instituições que devem cooperar entre si, a 24 de Setembro de 2012 foi celebrado um *Protocolo de Cooperação para Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, entre o ISS (1.º outorgante), o SEF (2.º outorgante), IEPF (3.º), Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML, 4.º outorgante), ACM (5.º) e o CPR (6.º), com vista à promoção de ações de conjuntas, de parceria e de uma melhor comunicação entre *“todos os organismos atuantes nas áreas de intervenção respetivas, bem como à necessária integração social dos beneficiários de proteção internacional, requerentes de asilo titulares de autorização de residência provisória e refugiados reinstalados.”* Nos considerandos iniciais deste protocolo é ainda destacada *“a relevância da promoção de políticas ativas e eficazes de acolhimento e integração especificamente dirigidas aos requerentes e beneficiários de proteção internacional”*, sendo ainda reconhecida como desejável que se estabelecesse *“(…) entre os vários intervenientes uma cooperação estreita, com vista à promoção de uma política integrada de intervenção, de atuação conjunta e eficaz de todos os organismos com competência na matéria.”*

Desde 2012, coube ao **Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.)** a coordenação da boa execução do referido protocolo, através dos seus Serviços Distritais em articulação com o CPR. Estando previsto na Lei do Asilo que *“aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária são aplicáveis as disposições legais relativas ao sistema de segurança social”* (artigo 72.º), e sendo sujeitos aos mesmos direitos e obrigações que os cidadãos portugueses, o ISS tem prestado apoio social aos beneficiários de proteção internacional em Portugal que não se conseguiram autonomizar financeiramente, enquadrando prestações sociais para cidadãos em situação de carência. Ao abrigo do protocolo de cooperação assinado em 2012 entre o ISS e mais cinco outorgantes, o ISS explicitou na cláusula 2.ª (compromissos do ISS) a sua atribuição de *“assegurar o apoio à integração de requerentes de proteção internacional de autorização de residência provisória e dos beneficiários de proteção internacional”*, mas ainda de *“assegurar o apoio social aos requerentes de asilo em situação de recurso da decisão de não admissibilidade do pedido de asilo, ou de transferência para outro Estado-membro”* (os mesmos compromissos de apoio social a titulares de autorização de residência provisória e a requerentes em situação de recurso de não admissibilidade ficaram descritos na cláusula 5.ª dos compromissos da SCML, fazendo-se referência ao Protocolo de Colaboração entre a SCML e o ISS celebrado em junho de 2004, no qual está estabelecida a transferência das verbas semestralmente de acordo com a apresentação das despesas realizadas). Deste modo identificava-se que tantos os beneficiários de proteção internacional, como aqueles a quem foi indeferido o pedido de asilo em Portugal e que aguarda ou recurso ou transferência para outro Estado-membro, necessita de apoio social do ISS (e da SCML). Neste âmbito, ficou nos compromissos do SEF (cláusula 3.ª) o objetivo de *“garantir a partilha da informação entre os seus serviços e os serviços distritais do ISS, e no caso de Lisboa, a SCML, de forma a permitir uma eficaz intervenção conjunta de ambas as áreas no acompanhamento a requerentes e beneficiários de proteção internacional.”*

Ficou também estabelecido nos compromissos do ISS proceder à *“definição de um plano de inserção, em articulação com o CPR, para cada um dos beneficiários a integrar, em consonância com as especificidades e particularidades dos mesmos”*. Neste âmbito, por sua vez nas atribuições do CPR (cláusula 7.ª) ficou o compromisso de *“assegurar, em articulação com o ISS, o estudo, caracterização de cada requerente de proteção internacional titular de autorização de residência provisória, beneficiário de proteção internacional e respetivo agregado, bem como definir um projeto de vida/plano de inserção para cada um dos seus elementos, em articulação com os serviços competentes na área da educação, saúde, formação profissional, autarquias, entre outros, de modo a assegurar a integração dos mesmos em todas as vertentes a acautelar, bem como a sua capacidade em vários domínios.”*

Neste protocolo ficaram como compromissos do ACM (então designado de Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, I.P.), no âmbito das suas atribuições de integração³², *“garantir apoio aos requerentes e beneficiários de proteção internacional, através da rede de Centros Nacionais de*

³² Compete ao ACM no quadro das suas atribuições, coordenar o processo de acolhimento e integração de migrantes, entre os quais refugiados, em Portugal, em parceria com outras instituições públicas e da sociedade civil, conforme previsto nas alíneas b) e j) do n.º 2 do artigo 3.º da sua Lei Orgânica definida com o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

Apoio ao Imigrante (CNAI), nomeadamente através dos seus Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), Gabinete de Apoio à Qualificação ou Serviço de Tradução Telefónico e/ou da sua rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), sempre que necessário, disponibilizando apoio no atendimento, esclarecimento e informação orientada para a satisfação das necessidades dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, bem como encaminhamento para os serviços competentes” e “encaminhar, sempre que solicitado, os requerentes e beneficiários de proteção internacional para o programa de aprendizagem da língua e cultura portuguesa «Programa Português para Todos», com vista à sua melhor integração social”.

Este protocolo de 2012, com validade inicial de dois anos, teve nos anos seguintes duas adendas de prorrogação da sua validade e colaboração das instituições outorgantes, mantendo-se a sua execução sob a coordenação e iniciativa do ISS: a primeira adenda gerou efeitos de vigência de 24 de setembro de 2014 a 23 de setembro de 2015, tendo a segunda adenda produzido efeitos a partir de 24 de Setembro de 2015 para uma duração de mais dois anos, findos os quais se esperava o relatório final de avaliação global e acompanhamento de propostas de maior adequação. Em ambas as adendas foram referidos os impactos positivos da cooperação das diversas instituições em matéria de apoio ao acolhimento e à integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, constando dos considerandos iniciais que: “a execução do protocolo firmado (...) demonstrou deter um impacto nos beneficiários que traduziu em ganhos de bem-estar social, designadamente, quanto ao alojamento, alimentação, apoio psicológico e/ou social, havendo ainda indícios da angariação de fontes complementares para a sustentabilidade financeira, relevando uma avaliação positiva, com efetiva concretização dos objetivos e fins a que se propõe”. Na segunda adenda, porém, atendendo à nova realidade do país em matéria de política de asilo (recordando-se que a partir de 2015 Portugal assume novos e reforçados compromissos de reinstalação e recolocação de refugiados que se detalha de seguida), este protocolo sofre uma extensão do seu âmbito a outras instituições com competências e intervenção na inserção de refugiados ou requerentes de asilo. Antes de explicitar esses alargamentos definidos neste protocolo, importa detalhar o que muda no país a partir de setembro de 2015 em matéria da política de asilo e nas instituições mobilizadas para o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção no país.

Por consequência do lançamento da *Agenda Europeia para a Migração* em 2015, Portugal criou no país o **Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações** (Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro)³³, cuja missão principal foi a de aferir a capacidade instalada no país para acolher refugiados e cidadãos estrangeiros com necessidade de proteção e preparar um plano de ação e resposta ao acolhimento e integração dos migrantes recolocados de Itália e Grécia. O grupo, com coordenação política do então Ministro-Adjunto do XXI Governo Constitucional (de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2016, de 27 de janeiro) e coordenação técnica do SEF, integrou na sua constituição um representante de vários serviços públicos nacionais, nomeadamente da Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE), do ISS, do IEFP, da Direção-Geral de Saúde (DGS), da Direção-Geral da Educação (DGE), e do ACM. Foram também chamados a participar representantes das autarquias locais, nomeadamente, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e a Câmara Municipal de Lisboa, e representantes de organizações não-governamentais, nomeadamente do CPR, da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), da União das Misericórdias Portuguesas (UMP), da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) e da União das Mutualidades Portuguesas. Este grupo pretendeu dar resposta à crise humanitária com a qual a União Europeia se viu confrontada em particular a partir de 2015, com a chegada de milhares de cidadãos da Síria, Iraque, Eritreia, entre outros países, à Grécia e à Itália, a partir de onde se esperava que lhes seria concedido o estatuto de proteção internacional num país da União Europeia. Ficou definida a intervenção dos participantes do grupo nas seguintes fases: (I) mapeamento pluridisciplinar e proposta de plano nacional; (II) acolhimento imediato em território nacional; (III) integração descentralizada de base comunitária; (IV) monitorização; e (V) avaliação. Foi também definido no âmbito deste grupo de trabalho uma estratégia e ações de comunicação com a sociedade civil.

³³ Disponível em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/despacho+grupo+de+trabalho.pdf/0612bae2-0480-4ae9-b330-2d49f8dddde96>

A 28 de Setembro de 2015 foi assinado um Memorando de Entendimento entre o SEF e a ANMP, com vista a reforçar e a apoiar a resposta do Estado português no acolhimento e integração de refugiados e de indivíduos objeto de proteção internacional em território nacional, sendo os municípios incentivados a manifestarem as suas disponibilidades e a criarem planos municipais de acolhimento e de integração de refugiados. Foram vários os municípios que reagiram de imediato ao apelo, sendo Lisboa e Sintra um exemplo de municípios que procederam ao desenho dos primeiros planos municipais neste domínio: a Câmara Municipal de Lisboa definiu o *Plano de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa*, com a missão de apoiar no acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados; a Câmara Municipal de Sintra, partindo de um princípio humanitário, criou uma proposta para um *Plano Municipal para o Acolhimento e a Integração de Refugiados no Concelho de Sintra (PAIR/SINTRA)*, com o objetivo de criar as necessárias condições para acolher, com humanidade e dignidade, cidadãos refugiados. Foram ainda definidos princípios a nível nacional para as entidades que se candidataram a acolher refugiados, no sentido de melhor avaliar as propostas por estas enviadas.

No âmbito do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* foi desenhado um plano nacional de ação para o acolhimento e a integração dos refugiados em Portugal – *Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas Recolocadas* – que, tal como outros planos nacionais de ação para a integração de migrantes definidos em Portugal, desde 2007 (Oliveira, 2016), assumiu a integração como um processo multidimensional. As áreas de intervenção consideradas neste plano para o acolhimento e a integração de refugiados durante o período inicial de 18 a 24 meses após a chegada dos recolocados foram: (1) acesso à alimentação; (2) acesso à habitação; (3) acesso a cuidados de saúde; (4) acesso à educação; (5) aprendizagem de português; (6) acesso a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências; (7) acesso ao mercado de trabalho; (8) acesso aos serviços da comunidade; (9) acesso à informação e ao apoio jurídico; e (10) interpretação e tradução de documentos. Os principais objetivos deste plano foram a *“promoção de um acolhimento que restaurasse a segurança, controlo e independência social, económica e cultural das pessoas refugiadas, satisfazendo as suas necessidades básicas, assim como, facilitar a comunicação e promover a integração na sociedade de acolhimento.”* (ACM, 2017: 12).

O desenho e a implementação deste plano de ação em Portugal basearam-se nos seguintes princípios: institucional, ao privilegiar o acolhimento por instituições, em detrimento do acolhimento por particulares; descentralizado, ao valorizar o potencial do acolhimento também em territórios de média e baixa densidade; em consórcio, ao mobilizar consórcios locais de instituições que, em conjunto, assegurariam os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados; integrado, por ter considerado várias dimensões para uma plena integração no país (alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde e língua portuguesa); e autónomo, ao apresentar soluções que permitiriam a gradual autonomia das pessoas refugiadas, designadamente, as soluções de alojamento que assentassem em soluções de pequena escala (ACM, 2017: 13).

Dada a importância das instituições de acolhimento e a aposta num modelo descentralizado, com a participação de múltiplos territórios locais (que culminaram na recolocação e acolhimento em cerca de uma centena de municípios) que careceram de preparação, o grupo de trabalho disponibilizou um Manual de Procedimentos onde se estabeleceu, nomeadamente, que as entidades locais responsáveis pelo acolhimento e integração deveriam fomentar parcerias, assegurar formação (apoiada pelo ACM), definir o seu planeamento local, sensibilizar as autoridades e comunidades locais para o acolhimento de refugiados, e fomentar a preparação de planos de integração individuais e familiares para os recolocados ao seu cuidado (para esses planos também foram estabelecidas diretrizes).

Sabendo que desde 2014 a Lei Orgânica do **Alto Comissariado para as Migrações (ACM)** (Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro) especificava nas atribuições deste instituto público português a responsabilidade de promover o processo de acolhimento e integração dos migrantes – *“Promover e dinamizar o acolhimento, a integração, (...), nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos*

serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, do acesso à cidadania e o reforço das redes sociais de integração e participação pública” (alínea b) do n.º2 do artigo 3º) – e a atribuição de promover protocolos com entidades públicas e privadas para dar resposta a todas as dimensões relevantes para a integração de migrantes no país – *“Celebrar protocolos com entidades públicas ou privadas em todas as matérias com relevo para (...) integração de migrantes, designadamente no que respeita ao emprego, à formação e inserção profissional, ao empreendedorismo, à mobilidade migratória, à mediação sociocultural, à habitação, saúde e educação, tendo em vista o desenvolvimento local e regional, a mobilização de competências e a inclusão económica e social”* (alínea j) do n.º 2 do artigo 3.º) –, coube ao ACM promover a boa implementação do supra citado plano de ação em todas as instituições de acolhimento de recolocados em Portugal, ficando responsável por: (a) proceder à atualização permanente do mapeamento das disponibilidades para acolhimento de pessoas, fomentando o registo e atualização permanente do acolhimento de recolocados no país, e proceder ao acompanhamento local das instituições de acolhimento através de visitas de acompanhamento; (b) gerir o *matching* do perfil dos refugiados recolocados e as instituições de acolhimento mais adequadas; (c) articular com a sociedade civil e autarquias na recolha de disponibilidades de acolhimento de pessoas refugiadas; (d) acompanhar à chegada os recolocados, no aeroporto, em articulação com as instituições de acolhimento; (e) promover a sensibilização da opinião pública para a temática dos refugiados; (f) apoiar as instituições de acolhimento com disponibilização dos serviços de integração para migrantes do ACM (e.g. mediação no âmbito de intervenção social dos Gabinete de Assuntos Sociais e Inclusão dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes – CNAIM, nomeadamente na fase de autonomização dos recolocados ou *phasing out*; Serviço de Tradução Telefónica com disponibilização de novas línguas como o árabe; apoio à aprendizagem do Português com o Programa Português para Todos – PPT e a Plataforma de Português *Online*).

Para cumprir estas atividades os serviços do ACM foram reconfigurados e adaptados, em especial os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM) para assegurar aos requerentes de asilo e aos beneficiários de proteção internacional os serviços adequados às suas necessidades específicas. Neste âmbito foi publicada a Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho, onde foi explicitado que *“(...) a recente crise dos refugiados veio determinar, face à dimensão, âmbito e complexidade do problema, que se encontrem soluções através de respostas adequadas, (...) a apoiar também o processo, complexo e exigente, de acolhimento, reinstalação, realocação e integração dos refugiados. Considerando estas novas realidades migratórias e os atuais desafios que se colocam a Portugal na área das migrações, nomeadamente, no que diz respeito à integração de cidadãos refugiados, importa adaptar a atual RNAI, promovendo a criação de uma Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM), da competência do ACM, I.P., composta pelos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), anteriores CNAI, e pelos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), anteriores CLAI, com o objetivo de desenvolver uma política migratória moderna e integrada, mais adequada às dinâmicas migratórias contemporâneas e às necessidades atuais.”* O ACM também lançou, em abril de 2016, na sua estrutura, as bases do que viria a ser o **Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR)**, integrado no Departamento de Relações Internacionais, Política Migratória e Captação de Migrantes (Deliberação n.º 82/2017) com a missão de *“assegurar uma gestão coordenada e integrada do processo de integração de pessoas refugiadas em Portugal [...] a) Assegurar o acompanhamento do processo de integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção subsidiária em Portugal; b) Mapear as disponibilidades locais de acolhimento de pessoas refugiadas; c) Promover ações de formação e sensibilização para entidades de acolhimento, entidades parceiras e público em geral [...]”* (artigo n.º3 da Deliberação n.º 82/2017).

Na sequência desta dinâmica associada ao Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações, foi definida também uma segunda adenda ao *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, promovido pelo ISS e assinado em 2012, de forma a atender à nova realidade institucional de resposta ao acolhimento e à integração de refugiados, tendo por isso induzido a uma extensão do âmbito do protocolo a outras instituições com competências e intervenção na inserção de refugiados ou requerentes de asilo. Nesta segunda adenda ao protocolo, assinada em fevereiro de 2016 com efeitos a 24 de setembro de 2015, foi determinada a *“continuidade ao apoio aos requerentes*

de asilo titulares de autorização de residência provisória, autorização de residência por razões humanitárias, estatuto de refugiado, refugiados reinstalados e refugiados recolocados, nos termos já instituídos, o qual visa garantir uma integração social dos beneficiários de proteção internacional, bem como proceder ao alargamento do mesmo a outros organismos / entidades representativas dos Ministérios da Saúde e da Educação, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, do JRS-Portugal e estatuir competências adstritas aos mesmos”.

O alargamento dos outorgantes a cooperarem a partir de 2015 para garantir a integração social dos beneficiários de proteção internacional induziu, por inerência, a uma expansão da intervenção neste domínio. Desde logo associada às competências dos representantes do **Ministério da Saúde** que, através da Administração Central do Sistema de Saúde e a Direção-Geral da Saúde, comprometeram-se a (a) *“diligenciar para que os requerentes de proteção internacional e membros do seu agregado familiar seja assegurado o acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nos termos definidos na Portaria n.º 30/2001, de 17 de janeiro, e a Portaria n.º 1042/2008, de 15 de setembro e de acordo com os procedimentos identificados no Ponto 3.4.³⁴ do Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema Nacional de Saúde de Cidadãos Estrangeiros*”, a (b) *“garantir que os requerentes de proteção têm acesso gratuito ao Serviço Nacional de Saúde para efeitos de cuidados de urgência, incluindo diagnóstico e terapêutica, assistência medicamentosa e cuidados de saúde primários (...)”*, a (c) cessar o acesso ao SNS quando há uma decisão final de indeferimento sobre um requerente de asilo, salvo quando há uma situação médica do requerente que não permita a sua cessação, a (d) assegurar o acesso ao SNS a beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, e respetivos membros do seu agregado familiar, em igualdade de circunstâncias com os cidadãos nacionais, e a (e) garantir *“isenção do pagamento de taxas moderadoras, conforme definido no artigo 4.º, alínea n) do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, na sua redação atual”* (cláusula II).

Por outro lado, a incorporação do outorgante **Ministério da Educação** neste protocolo trouxe as atribuições da Direção-Geral da Educação e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, que se comprometeram neste âmbito a (a) *“agilizar o reconhecimento de habilitações estrangeiras de requerentes e beneficiários de proteção internacional”*, a (b) garantir a frequência no sistema educativo português, em especial no caso de menores não acompanhados, a (c) assegurar a frequência do ensino do Português como Língua não Materna, e a (d) *“designar pontos focais nas delegações regionais da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares”* (cláusula III).

À **Associação Nacional de Municípios Portugueses**, também estreante a partir de final de 2015 na segunda adenda deste protocolo de cooperação, coube divulgar o protocolo pelos municípios, recolher informação acerca de recursos habitacionais e outras respostas sociais disponibilizados pelos municípios que pudessem ser usados no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional e garantir a partilha de informação (cláusula IV do protocolo).

A partir de final de 2015 passa também a ser outorgante deste protocolo outra organização não-governamental (para além do CPR) com intervenção no acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional: o **JRS-Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados**. As competências definidas na cláusula V do protocolo para o JRS foram semelhantes às que o CPR³⁵ tinha desde 2012, nomeadamente quanto a assegurar o acolhimento, satisfazendo as necessidades básicas dos refugiados

³⁴ Para aprofundar este enquadramento do acesso dos estrangeiros ao Sistema Nacional de Saúde em Portugal vd. Oliveira e Gomes (2018: 95-117).

³⁵ Na cláusula VII da segunda adenda do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional ficou mesmo definido que *“todos os outorgantes do Protocolo comprometem-se a prestar apoio e informação ao JRS em iguais condições ao previsto para o CPR, nomeadamente, mas sem limitar, no que diz respeito ao acompanhamento do processo de integração de refugiados reinstalados e/ou recolocados, emissão de documentos de viagem e título de residência e medidas de formação e emprego”* e que *“no âmbito das suas atribuições, o CPR e o JRS detêm, respetivamente, um acordo de cooperação outorgado com o ISS e com o SEF, para efeitos de articulação e execução da prestação de acompanhamento e apoio especializado, no âmbito da proteção a refugiados e a outras pessoas que beneficiam de proteção internacional”*.

reinstalados e recolocados; definir um projeto vida ou plano de inserção para cada acolhido, articulando com os serviços competentes da área da educação, saúde, formação profissional, autarquias, entre outros, de forma a assegurar a integração de recolocados e reinstalados em Portugal, bem como os capacitar em vários domínios; garantir apoio multidisciplinar aos acolhidos, incluindo “*apoio social, jurídico e psicológico, quando necessário, apoio médico e medicamentoso, apoio na procura de emprego, academia de formação em língua portuguesa e alfabetização e reconhecimento de qualificações*”; e informar os refugiados ao seu cuidado dos direitos e deveres decorrentes dos programas de Reinstalação e Recolocação.

Nota-se, pois, que nos últimos anos expandiu o número de instituições envolvidas no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, devendo-se muito deste alargamento ao incremento dos compromissos políticos do país para recolocar e reinstalar refugiados. A intervenção e envolvimento destas instituições não é, contudo, homogénea ou uniforme em função do mecanismo de entrada ou como é formulado o pedido de proteção internacional (se espontâneo ou por via de programas), pelo que importa detalhar de forma sumária algumas destas variações e como ocorrem os fluxogramas destes processos.

2.2.1. Pedidos “espontâneos”³⁶ de requerentes de proteção internacional a Portugal

Como referido antes, Portugal esteve entre os primeiros países a ratificar a Convenção de Genebra, comprometendo-se, a partir de 1961, a acolher em território nacional indivíduos refugiados e requerentes de proteção internacional. Para esse efeito, Portugal definiu e redefiniu desde então a sua lei do asilo, vigorando atualmente a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio.

Como definido na alínea s) do n.º 1 do artigo 2.º, Portugal acolhe pedidos de proteção internacional de estrangeiros ou apátridas que pretendam beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária no país. Os pedidos de proteção internacional (conforme disposto no artigo 13.º da Lei de Asilo) devem ser apresentados sem demora ao SEF ou qualquer outra autoridade policial, devendo o requerente fazer o seu pedido por escrito ou oralmente (sendo nesse caso lavrado um auto), no posto de fronteira ou já em território nacional (caracterizado no subcapítulo 3.1). Cabe ao SEF a apreciação dos pedidos para determinar se o requerente preenche as condições para beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (ponto 2 do artigo 10.º), sendo autorizado aos requerentes de asilo a permanecerem em território nacional até à decisão sobre a admissibilidade do pedido, embora essa permanência não lhes confira acesso a uma autorização de residência.³⁷

O SEF comunica todos os pedidos de proteção internacional que recebe ao CPR, enquanto organização não-governamental que atua em nome do ACNUR e que pode entrevistar os requerentes e dar parecer quanto à admissibilidade dos pedidos.

Enquanto os requerentes aguardam a admissibilidade do seu pedido são encaminhados para o Centro de Acolhimento (CAR) do CPR³⁸ ou, se o seu pedido tiver sido efetuado num aeroporto aí permanecem até o SEF proferir decisão sobre o mesmo (conforme previsto no n.º 1 do artigo 26.º).

No caso de os pedidos serem considerados infundados ou inadmissíveis, os requerentes podem pedir

³⁶ Embora a designação de “pedidos espontâneos” não conste da Lei do Asilo, para efeitos operacionais neste relatório distinguem-se os pedidos de proteção internacional “espontâneos” – nos quais se incluem os pedidos de iniciativa do próprio requerente, em território nacional ou nos postos de fronteira de Portugal –, dos pedidos de proteção internacional encaminhados por via de mecanismos europeus de proteção (e.g. recolocação e recolocação *ad hoc* por barcos humanitários). A categoria de “pedidos espontâneos” é comumente adotada pelas instituições de acolhimento para distinguir estes requerentes dos demais requerentes que chegam através de mecanismos europeus.

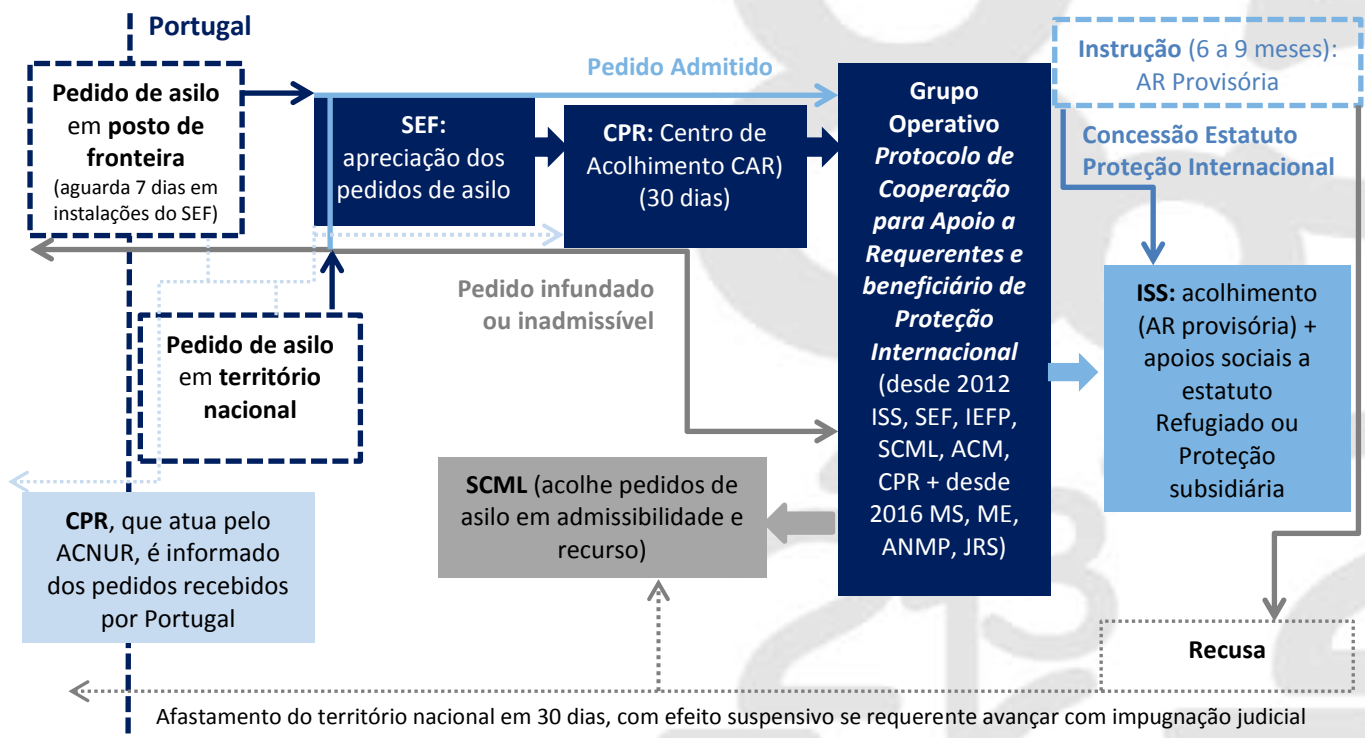
³⁷ Sobre as etapas do pedido à concessão do estatuto de proteção internacional em Portugal, vd. brochura do SEF em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Folheto%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Internacional.pdf>

³⁸ Sobre o acolhimento de requerentes de proteção internacional, nesta articulação entre o SEF e o CPR vd. brochura informativa do SEF disponível em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Folheto%20Acolhimento.pdf>

impugnação judicial para tribunais administrativos (no prazo de 4 dias), tendo isso um efeito suspensivo sobre o processo, ou, caso não o façam, os requerentes veem aplicado o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Lei de Imigração). Os requerentes com decisão de não admissão ou em recurso são encaminhados para acolhimento e apoio na **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)** (caracterização no subcapítulo 4.1).

Quando o pedido é admitido inicia-se a fase de instrução do processo que pode durar entre 6 e 9 meses, sendo emitida uma autorização de residência provisória (válida por 6 meses e renovável) para o requerente permanecer em enquadramento de acolhimento em Portugal. No primeiro mês os requerentes de proteção com autorização de residência provisória permanecem com o CPR, sendo depois encaminhados para o **Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional** para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem este grupo operativo (entre 2012 e 2016 constituído por ISS, SEF, IEFP, SCML, ACM, CPR, e a partir de 2016 também por Ministério da Saúde - MS, Ministério de Educação - ME, Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP, e JRS-Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados). No caso dos requerentes de proteção internacional não serem autónomos e carecerem de apoios sociais de acolhimento e integração, o grupo operativo encaminha os requerentes para um dos **Centros Distritais da Segurança Social** (a aprofundar no subcapítulo 4.1).

Figura 2.1. Fluxograma³⁹ dos Pedidos “Espontâneos” de Proteção Internacional a Portugal



No final da instrução do processo do pedido o requerente de proteção internacional obtém recusa (indeferimento) ou concessão (deferimento) do estatuto de refugiado ou estatuto de proteção subsidiária (dados analisados, respetivamente nos subcapítulos 3.2. e 3.3). No caso de recusa o requerente pode ainda permanecer em Portugal durante um período transitório (30 dias), ficando após esse período sujeito ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (conforme previsto no artigo 31º da Lei de Asilo), podendo ainda proceder à impugnação judicial para tribunais administrativos (no prazo de 15 dias) que induz a um efeito suspensivo no processo (artigo 30º). Por sua vez, adquirido o estatuto de proteção internacional em Portugal, o beneficiário adquire uma autorização de residência de beneficiário do estatuto de refugiado válida por 5 anos, renovável por períodos iguais, ou uma autorização de residência de proteção subsidiária válida por 3 anos e renovável por

³⁹ Fluxograma interpretativo do processo da autora.

períodos iguais. Nesta fase, caso os beneficiários de proteção internacional permaneçam dependentes de apoios do Estado português, mantêm-se sob a orientação e apoio de integração do ISS, num dos Centros Distritais da Segurança Social de Portugal.

Finalmente, decorridos ou acumulados 5 anos de residência em Portugal com título válido, os beneficiários de proteção internacional podem requerer a nacionalidade portuguesa (conforme previsto na Lei Orgânica n.º 2/2018, oitava alteração da lei da nacionalidade), assumindo-se a aquisição da cidadania portuguesa o patamar último de integração no país (vd. subcapítulo 5.4).

2.2.2. Mecanismo Europeu de Reinstalação

Por reinstalação entende-se a admissão de extracomunitários com necessidades de proteção internacional num Estado-membro da UE28, oriundos de um primeiro país de asilo externo à UE28. O mecanismo de reinstalação foi definido na articulação estreita entre os Estados-membros e o ACNUR, para definir uma alternativa segura e legal para as deslocações irregulares e arriscadas de migrantes com necessidades de proteção internacional com destino à Europa, e para demonstrar a solidariedade europeia com países extracomunitários que recebem maior pressão de fluxos de pessoas que fogem de guerras e perseguição.

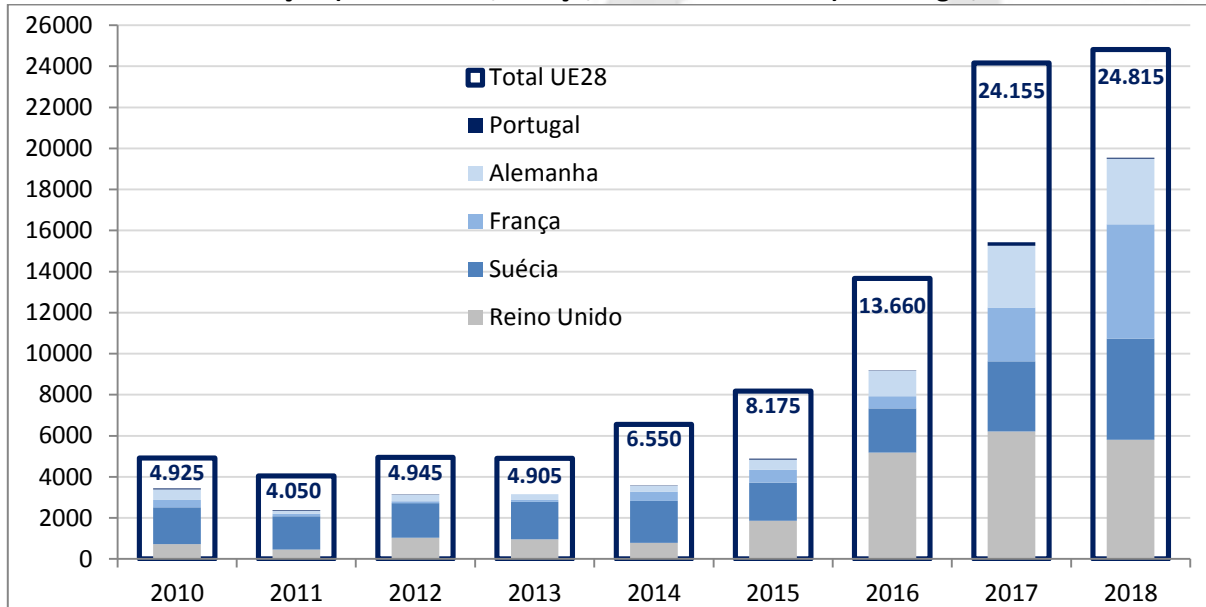
Embora antes de 2015 a maioria dos Estados-membros já assumisse compromissos nacionais de reinstalação com o ACNUR, foi a partir de 2015, que a Comissão Europeia definiu pela primeira vez as bases de um mecanismo europeu de reinstalação, concretizado nomeadamente ao abrigo de dois programas de reinstalação a partir de 2016 (*Acordo UE/Turquia 1x1* e *Reinstalação Esquema 50.000*) criados com o apoio financeiro da comissão europeia. Os Estados-membros que reinstalaram pessoas ao abrigo destes compromissos e programas definidos a partir de 2016 receberam apoio financeiro do orçamento da própria Comissão Europeia para a boa concretização dos seus compromissos (no esquema de reinstalação implementado entre 2017 e 2019 cada Estado-membro recebeu uma contribuição de 10 mil euros por cada pessoa reinstalada).

A consequência direta deste financiamento da Comissão Europeia nos Estados-membros foi o aumento substantivo da proteção internacional da UE28. Assim, a definição de um mecanismo europeu de reinstalação induziu a um incremento real do número de reinstalados na Europa a partir de 2015: de 2011 para 2015 o número de refugiados reinstalados na Europa duplicou, de 4.050 passou a 8.175, e por sua vez triplicou de 2015 para 2018, apurando-se, para esse último ano, 24.815 reinstalados – vd. gráfico 2.1. Entre 2016 e 2018, em três anos, quase 63 mil pessoas que procuraram proteção internacional foram reinstaladas na Europa, quando nos seis anos anteriores (entre 2010 e 2015) apenas cerca de metade das pessoas tinha sido reinstalada (33,5 mil pessoas).

Na sequência da Recomendação da Comissão (de 8 de junho de 2015) relativa à criação de um regime de reinstalação europeu, 27 Estados-membros (a Hungria não participou) e os Estados associados ao regulamento de Dublin acordaram, no dia 20 de Julho de 2015, em reinstalar, através de esquemas multilaterais e nacionais, 22.504 pessoas deslocadas de fora da UE que necessitavam de proteção internacional (cf. Comissão Europeia, 2016: 16). Esta recomendação integrou-se nos esforços da Comissão para fornecer alternativas seguras e legais para aqueles que arriscam as suas vidas nas mãos de redes criminosas. Em 18 de março de 2016, os Chefes de Estado ou de Governo da UE e a Turquia acordaram ainda a *Declaração UE-Turquia* para pôr fim aos fluxos migratórios irregulares da Turquia para a UE, garantir melhores condições de acolhimento para os refugiados na Turquia e abrir canais organizados, seguros e legais para a Europa de refugiados Sírios. Posteriormente, em setembro de 2017 a Comissão veio recomendar (COM(2017) 558 final) um novo esquema de reinstalação que permitiria trazer para a União Europeia pelo menos 50.000 pessoas em situação de maior vulnerabilidade com necessidade de proteção internacional. Este último esquema esteve em vigor até outubro de 2019, refletindo um inédito compromisso da UE e maior esforço dos Estados-membros de, em conjunto, reinstalarem 50 mil pessoas com necessidade de proteção internacional, estando em outubro de 2019, cerca de 78% dos compromissos

dos Estados-membros (em *pledges*) cumpridos (39 mil pessoas já reinstaladas). Este forte incremento no número de refugiados reinstalados na UE é tido em consideração pela Comissão, sendo reconhecido que a UE deverá continuar a fazer esforços de reinstalação nos próximos anos, apontando-se já um novo compromisso de um total de 30 mil reinstalações para 2020 na UE (COM(2019) 481 final: 18).

Gráfico 2.1. Número de refugiados reinstalados nos países da União Europeia, por três principais Estados-membros na reinstalação (Reino Unido, França, Suécia e Alemanha) e Portugal, entre 2010 e 2019



Fonte: EUROSTAT (extração de 10.3.2020 dos dados da reinstalação) (sistematização da autora).

Nos últimos anos, estes programas de reinstalação europeus reinstalaram principalmente pessoas que necessitavam de proteção internacional e se encontravam na Turquia, no Líbano e na Jordânia. Os Estados-membros focaram ainda os seus esforços de reinstalação de países da rota do Mediterrâneo central, nomeadamente do Egito, da Nigéria, do Chade e da Líbia.

Embora globalmente se tenha identificado um incremento do universo de reinstalados na UE28, em especial desde 2016, nota-se que os esforços dos Estados-membros não tem sido equilibrados, verificando-se que há países que têm cumprido mais os compromissos de reinstalação para o seu território do que outros. Globalmente, destacam-se no mecanismo de reinstalação quatro Estados-membros (Reino Unido, França, Suécia e Alemanha): entre 2010 e 2018, estes quatro países juntos reinstalaram sempre mais de metade do total de reinstalados de todo o espaço europeu, sendo 2014 o ano em que juntos tiveram a importância relativa mais baixa (54,4% do total de reinstalados da UE28) e 2018 o ano em que agregaram a importância relativa maior (78,6% do total de reinstalados na UE28) – vd. gráfico 2.1.

O *Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia*, de 14 de março de 2018, disponibiliza dados do número de reinstalados por país da União Europeia para os três esquemas de reinstalação e o total de reinstalações efetuadas entre 2015 e março de 2018. Conclui-se por via da análise destes dados que os países da União Europeia que realizaram o maior número de reinstalações (entre 2015 e 2018), ao abrigo dos vários esquemas da UE para este efeito, foram a Alemanha (4.313), França (3.910), Holanda (3.051) e Reino Unido (2.200). Portugal efetuou nesse período um total 222 reinstalações, sendo que países como a Eslovénia, Eslováquia, Polónia, Grécia, Chipre e Bulgária não efetuaram qualquer reinstalação até março de 2018 – vd. quadro 2.1. Estes dados publicados pela Comissão Europeia evidenciam também que os Estados-membros não têm cumprido, infelizmente, os seus compromissos políticos, tendo ficado sistematicamente a reinstalação aquém das necessidades identificadas pelo ACNUR: nos compromissos de 2015, os Estados-membros foram capazes de cumprir a reinstalação de 86,3% do comprometido (tendo a Alemanha, a França, a Holanda, o Reino Unido, a Áustria, a Bélgica, a Suécia, a Finlândia e a Irlanda cumprido em 100% do que se comprometeram), mas no esquema reinstalação 50.000 no início de março de 2018 estavam cumpridos apenas 4,7% dos

compromissos, tendo em outubro de 2019 alcançado uma taxa de execução de 78%⁴⁰ dos compromissos dos Estados-membros (em *pledges*) cumpridos (39 mil pessoas reinstaladas).

Quadro 2.1. Reinstalações efetuadas, por país da União Europeia, até 7 março de 2018

Estado-membro	Compromisso* das Conclusões de 20 de julho 2015	Reinstalações** das Conclusões de 20 de julho 2015	Compromisso "esquema 50.000"	Reinstalações do "Programa 50.000"	Reinstalações da Declaração UE/Turquia***	Total de reinstalações dos esquemas UE (2015-2018)
Alemanha	1.600	1.600	0		4,313 (1,600)	4.313
França	2.375	2.375	10.200	584	1,394 (443)	3.910
Holanda	1.000	1.000	3.000	13	2,602 (564)	3.051
Reino Unido	2.200	2.200	7.800		0	2.200
Áustria	1.900	1.900	0		210 (210)	1.900
Bélgica	1.100	1.100	2.000	164	823 (252)	1.835
Suécia	491	491	8.750	833	753 (269)	1.808
Itália	1.989	1.612	1.000	6	327 (327)	1.618
Espanha	1.449	1.360	2.250	64	440 (440)	1.424
Finlândia	293	293	1.670	60	1,002 (5)	1.350
Irlanda	520	520	1.200		0	520
Dinamarca	1.000	481	0		0	481
Luxemburgo	30	28	200		206	234
Portugal	191	136*	1.010	43	142 (99)	222
Lituânia	70	32	74	52	84 (84)	84
Croácia	150	40	200	36	76 (76)	76
Rep. Checa	400	52	0		0	52
Letónia	50	46	0		46 (46)	46
Roménia	80	43	146		0	43
Estónia	20	20	80		41 (20)	41
Malta	14	14	20		17 (14)	17
Bulgária	50	0	110		0	0
Chipre	69	0	69		0	0
Grécia	354	0	0		0	0
Hungria			0		0	0
Polónia	900	0	0		0	0
Eslováquia	100	0	0		0	0
Eslovénia	20	0	60		0	0
Total	22.504	19.432	39.839	1.855	12,476 (4,449)	29.314

Fonte: Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia, Anexo 5, de 14 de março de 2018. (Sistematização da autora).

Notas: *Vários Estados-membros transferiram uma parte dos seus compromissos não cumpridos para o ano de 2018. Estes são agora contabilizados no novo regime "50.000", em consonância com a Recomendação da Comissão de 27 de setembro de 2017. **Durante o mesmo período, alguns Estados-membros e Estados associados reinstalaram outras pessoas, fora do regime da UE. ***O número entre parêntesis indica o número de pessoas reinstaladas ao abrigo da declaração UE-Turquia, que já está incluída no regime da UE de 20 de julho de 2015 ou no novo regime "50.000".

Tal como outros Estados-membros da UE, Portugal não tem conseguido executar plenamente os seus compromissos políticos de reinstalação (vd. quadro 2.2.). Para o Acordo UE/Turquia 1x1 Portugal concretizou 71% das reinstalações a que se tinha comprometido até ao final de 2017 (142 pessoas das 200 comprometidas chegaram a Portugal, 7 em 2016 e 135 em 2017), enquanto no caso do mecanismo de reinstalação UE50 mil, tendo o compromisso de reinstalar 1.010 pessoas (606 pessoas da Turquia e 404 pessoas do Egipto), Portugal reinstalou até ao final de 2019 apenas 40,5% desse compromisso (409 pessoas, 223 do Egipto e 186 da Turquia, das quais 33 chegaram em 2018 e 376 em 2019).

⁴⁰ Cit. in COM(2019) 481 final, de 16.10.2019, p. 18.

Quadro 2.2. Execução dos mecanismos de reinstalação europeus em Portugal até final de 2019, por comparação aos compromissos assumidos pelo país

Mecanismos europeus de reinstalação implementados em Portugal	Compromisso político nacional	Execução até final de 2019	Taxa de execução
Acordo UE/Turquia 1x1 (executado em Portugal entre junho de 2016 e dezembro de 2017)	200	142	71,0%
Programa Reinstalação UE 50.000 (implementado em Portugal entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019)	1.010	409	40,5%

Fonte: ACM (sistematização e cálculos da autora).

Embora Portugal não se destaque no contexto europeu como um dos principais destinos de reinstalados, a importância relativa que as reinstalações em Portugal assumem face ao total de reinstalações na Europa é superior à importância relativa que o país assume globalmente nos pedidos de proteção internacional na UE28: embora os pedidos de proteção internacional em Portugal representem apenas, respetivamente, 0,06% do total de pedidos na UE28, em 2010, e 0,25% em 2017; os reinstalados em Portugal representaram 0,7% do total de reinstalados na UE28 nesses dois anos.

Mas tal como nos restantes Estados-membros, muito mudou no programa nacional de reinstalação de Portugal, de 2010 para 2017, com a adesão do país aos mecanismos de apoio financeiro da Comissão Europeia e com os novos compromissos estabelecidos no âmbito dos programas europeus. Portugal também não foi exceção no contexto europeu, observando-se mudanças no programa nacional de reinstalação que vigorou entre 2006 e 2016 para o que passou a ser implementado no país a partir de 2017.

A partir de 2006 (quatro décadas depois do país ter firmado o seu primeiro compromisso de promover a proteção internacional), Portugal passou a assumir uma quota anual para receber refugiados, através do mecanismo de reinstalação, assinado entre o ACNUR e o Estado Português nesse ano. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto, determinou, pela primeira vez, uma quota anual de um mínimo de 30 pessoas por ano para receber no país refugiados através do mecanismo de reinstalação, dessa forma criando um mecanismo de reinstalação nacional: *“no âmbito da continuidade de lançamento de políticas ativas de acolhimento e apoio aos asilados, em coordenação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e com o Conselho Português para os Refugiados, revela-se imperativo promover a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos”*. A reinstalação de refugiados passou a estar prevista na Secção VI da Lei de Asilo, nomeadamente com a redação prevista no artigo 35º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho (alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio).

A partir de 2006 (e até 2016) a resposta a este acolhimento foi dada em exclusividade pelo CPR, através de um protocolo assinado entre esta Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) e o Estado Português (através do SEF), determinando o acolhimento dos refugiados reinstalados no Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), do CPR na Bobadela. Durante a fase de acolhimento inicial (cerca de 30 dias), e após a sua saída do centro, o CPR acompanhou individualmente as pessoas reinstaladas no país, através de aconselhamento social, jurídico, laboral e formativo.

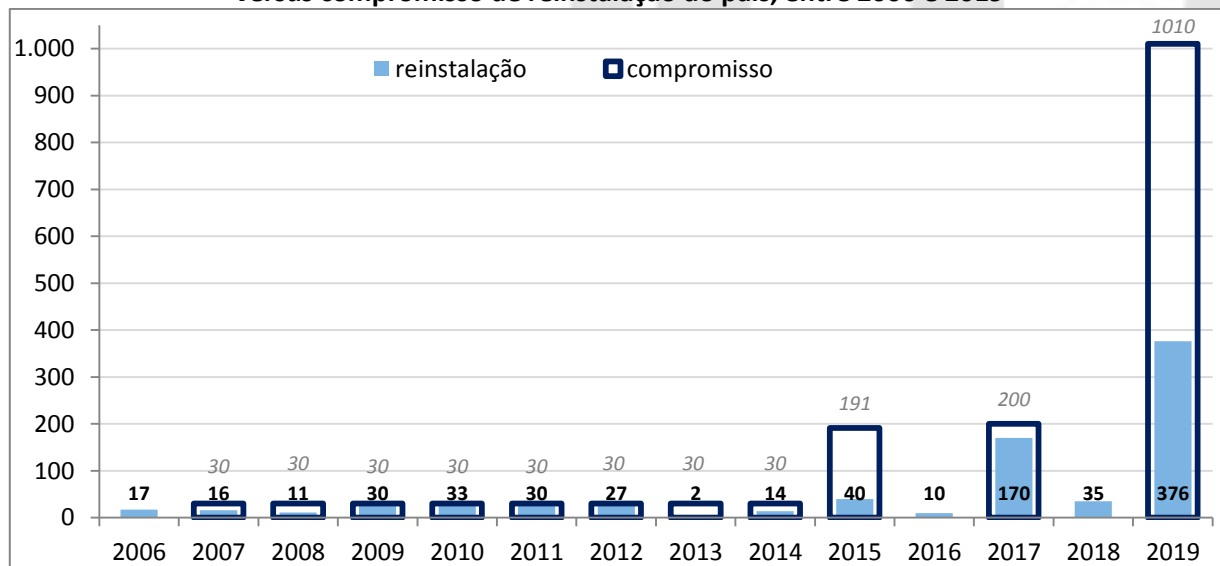
Com a formalização do mecanismo de reinstalação com o ACNUR, entre 2006 e 2016, Portugal acolheu um total de 230 reinstalados (nem sempre cumprindo a sua quota mínima anual de 30 reinstalados – vd. gráfico 2.2), variando os países de primeiro asilo de onde foram reinstalados para Portugal ao longo dos anos, embora com destaque para: Marrocos, Síria (especialmente até 2011 foi um país regular nos pedidos de reinstalação de requerentes iraquianos que se encontravam no seu território), Ucrânia (reinstalação para requerentes do Afeganistão, Etiópia e Somália), Mauritânia, Egito, Tunísia, Turquia e Moçambique.

A partir de 2016, porém, no contexto de novos compromissos de solidariedade assumidos pela Comissão Europeia, a que todos os Estados-membros foram chamados a cooperar, Portugal revê o seu regime de reinstalação, tanto ao nível dos seus compromissos (que aumentam substantivamente face à quota de 30

reinstalados por ano que vigorou até 2017), como ao nível do seu programa nacional de acolhimento, deixando de estar, em exclusividade, sob a alçada do CPR, e passando a funcionar com o envolvimento de múltiplas instituições e pelo período de 18 meses, aproximando-se da dinâmica criada com o Mecanismo de recolocação no âmbito da *Agenda Europeia para as Migrações* a partir de 2015. A possibilidade do Ministro da Administração Interna proceder a revisões à quota anual de 30 reinstalados por ano estava já prevista no n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, que procedeu à criação do mecanismo de reinstalação nacional.

Neste âmbito, o fluxograma do programa nacional de reinstalação complexificou-se com a implementação dos mecanismos europeus de reinstalação a partir de 2016, envolvendo bastantes mais instituições para o acolhimento, para além do CPR e o ISS. Mas mesmo na implementação dos diferentes programas de reinstalação europeus no contexto nacional, Portugal foi introduzindo algumas mudanças, nomeadamente, foi só a partir de 2018, já com a implementação do Programa 50,000 de Reinstalação na UE, que Portugal passou a fazer missões de seleção para a reinstalação a partir do Egito e da Turquia, procurando assim, por comparação aos anteriores programas de reinstalação, melhorar a recolha de informação para um *match* mais adequado entre reinstalados e entidades de acolhimento (a aprofundar no subcapítulo 3.5).

Gráfico 2.2. Número de refugiados reinstalados em Portugal, ao abrigo do mecanismo de reinstalação, versus compromisso de reinstalação do país, entre 2006 e 2019



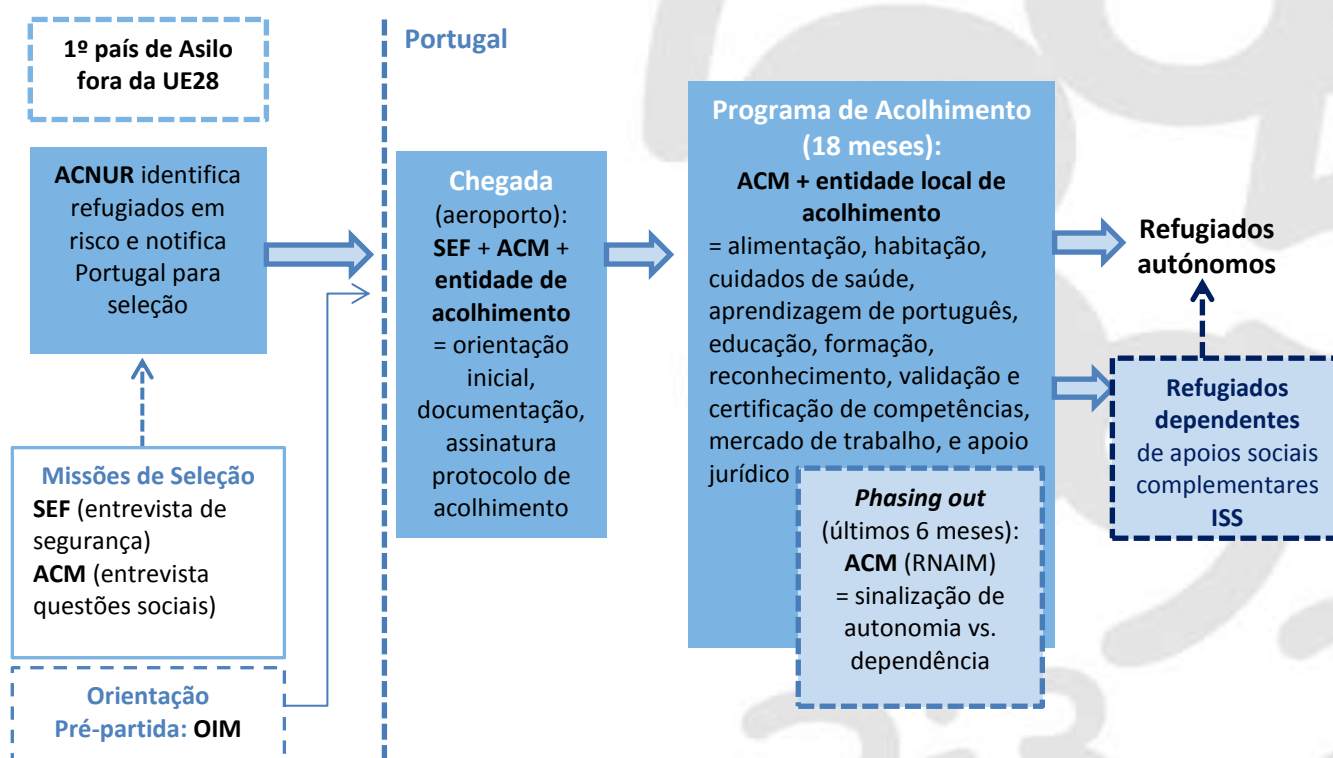
Fonte: CPR (Estatísticas da Reinstalação 2006-2014) e EUROSTAT (extração de 10.3.2020 dos dados da reinstalação).
(sistematização da autora)

O fluxograma (figura 2.2) que se apresenta de seguida era, assim, o válido no final do ano de 2019 para o mecanismo de reinstalação em Portugal. O primeiro passo, transversal a todos os programas de reinstalação, passa pelo **ACNUR** identificar (com projeção anual) os refugiados em risco (físico, médico ou legal) no país de acolhimento em que se encontram e com ausência de soluções alternativas, e que por isso a reinstalação constitui uma solução duradoura mais adequada. Identificado esse universo de indivíduos com necessidade de reinstalação para um país europeu, o ACNUR (ou seus parceiros locais) conduzem uma entrevista aos interessados para caracterizar a sua situação individual, sendo preparado um dossier de reinstalação que servirá para o ACNUR apresentar o caso individual aos Estados dispostos ou com disponibilidade para reinstalar refugiados.

O segundo passo é o da seleção dos candidatos a reinstalar e que compete ao Estado de acolhimento, uma vez que é da sua soberania decidir a quem concede o direito de residência. No contexto português cabe sempre ao **Ministério da Administração Interna, através do SEF**, a decisão da lista de indivíduos a reinstalar e de onde. Embora a última palavra na seleção pertença sempre aos Estados para onde os refugiados são reinstalados, o ACNUR está atento e desencoraja a utilização de critérios restritivos ou potencialmente discriminatórios de seleção e que poderão prejudicar os objetivos da reinstalação e de

integração no Estado de acolhimento. O processo de seleção varia de país para país, optando os Estados por recorrer a entrevistas pessoais de seleção em teleconferência (se não estiverem reunidas condições logísticas ou de segurança para entrevista presencial) ou através de Missões de Seleção realizadas no primeiro país de asilo, com recurso ao *dossier* de seleção do ACNUR (formulário de registo para reinstalação – RRF). Desde 2018 Portugal realiza missões de seleção (na Turquia e no Egito) no âmbito do mecanismo europeu de reinstalação (a desenvolver no subcapítulo 3.5), participando nessas missões o SEF (entrevistas de segurança) e o ACM (entrevistas de caracterização de perfis, levantamento de questões sociais e mapeamento de expectativas). Desde 2007 que a reinstalação se processa em Portugal através de compromissos anuais, em que é aceite um número pré-determinado de refugiados apresentados pelo ACNUR, por ano, para o país analisar e selecionar (a partir de 2007 Portugal acordou aceitar das propostas do ACNUR pelo menos 30 refugiados por ano em reinstalação, subindo esse número nos mecanismos europeus de reinstalação – para 191 no compromisso das Conclusões de 20 de julho de 2015, 200 ao abrigo do Acordo UE/Turquia e 1.010 reinstalações no Programa UE 50.000).

Figura 2.2. Fluxograma⁴¹ do mecanismo de reinstalação em Portugal



No terceiro passo há a preparação para a partida para o país de reinstalação. No âmbito da preparação é disponibilizada informação básica sobre a viagem e a vida no país de reinstalação, tendo os futuros reinstalados acesso a orientações e informação prática sobre o país, nomeadamente sobre direitos e deveres, que os prepare psicologicamente para a nova realidade que irão encontrar, procurando minimizar a ansiedade e ajudar a gerir expectativas. Neste período são também recolhidas informações complementares e necessidades específicas dos reinstalados, nomeadamente acerca da sua condição de saúde, que se articulam com as instituições de acolhimento já no país da reinstalação. Os conteúdos acerca de Portugal são trabalhados conjuntamente pelo **SEF e o ACM, e a OIM** – que assume a orientação de pré-partida para Portugal ao abrigo da reinstalação a partir da Turquia e do Egito (aprofundado no subcapítulo 3.5).

O quarto passo inclui a viagem e a chegada ao país de reinstalação. Esta fase depende da organização da documentação (e.g. documentos de viagem, vistos de saída e de trânsito entre aeroportos para garantir

⁴¹ Fluxograma interpretativo do processo da autora.

embarques) para uma transferência segura e humana dos refugiados do primeiro país de asilo para o país de reinstalação. Atendendo a que os refugiados reinstalados normalmente viajam em grupos, é normalmente assegurada uma preparação em grupo acerca dos procedimentos em viagem, atendendo a formalidades, segurança e enquadramento eventual para viagem com crianças. Nesta fase é, geralmente, realizada uma avaliação da condição física e de saúde, nas 24 a 72 horas antes da partida, para apreciar a capacidade dos reinstalados selecionados para a viagem e/ou assegurar cuidados médicos se necessários antes e durante a viagem (em caso de tratamento, esse é registado nos documentos que acompanham o refugiado até ao destino final), podendo a viagem ser adiada em caso de deterioração do estado de saúde. A organização do transporte de refugiados e outros migrantes vulneráveis (normalmente em linhas aéreas comerciais) é da responsabilidade da OIM que vai mantendo os Estados de reinstalação informados em tempo real sobre a viagem, assegurando que os refugiados têm as autoridades nacionais a aguardar por si no momento da chegada para os encaminhar para a entidade de acolhimento.

À chegada a Portugal, no aeroporto, aguardam normalmente o SEF, o ACM, a OIM, e a entidade de acolhimento, com o apoio de um ou mais intérpretes⁴²: o SEF emite uma Declaração Comprovativa de Pedido de Proteção Internacional, atestando a autorização de permanência do requerente no território nacional (declaração válida por 45 dias, renováveis, que permite, entre outros direitos, proceder à inscrição provisória no Centro de Saúde, beneficiar da isenção das taxas moderadoras, e inscrever menores no sistema de ensino); são dados a conhecer os direitos e os deveres dos reinstalados em Portugal, com o apoio de um tradutor, e é oferecido pelo ACM o *Refugee Welcome Kit*⁴³, disponível em português, inglês, francês, árabe e tigrínia; finalmente o transporte para o respetivo local de acolhimento é assegurado pela entidade que ficou responsável pelos 18 meses do programa de acolhimento. Este é o momento em que os cidadãos transferidos para Portugal assinam a documentação provisória de permanência em território nacional necessária para que o SEF possa, posteriormente, emitir a Autorização de Residência de Beneficiário do Estatuto de Refugiado ou de Proteção Subsidiária. É nesta fase que a entidade de acolhimento assina também o protocolo de cooperação com o Estado português (com o ACM desde 2018, antes era com o SEF), sendo definidos os montantes das tranches (que o SEF transfere) para a entidade assegurar a implementação das dimensões do acolhimento e integração dos reinstalados.

A fase de acolhimento corresponde ao quinto passo e é a fase mais longa do processo e que sofreu mais mudanças nos últimos anos. Até à implementação dos mecanismos europeus de reinstalação, a fase de acolhimento era da responsabilidade do CPR, podendo este acolhimento durar as primeiras semanas ou até um semestre a seguir à chegada. A partir de 2016, porém, os reinstalados passaram a ser acolhidos no programa de 18 meses de acolhimento definido no âmbito do *Grupo de Trabalho Nacional para a Agenda Europeia para as Migrações*, combinando a intervenção de vários atores estatais, autarquias e organizações da sociedade civil que trabalham em parceria, cabendo ao **ACM** a articulação e o acompanhamento das **entidades de acolhimento**, validando a boa concretização das dimensões de integração previstas em cada contexto local de acolhimento (a desenvolver no subcapítulo 4.2 deste relatório). Nesta fase inclui-se serviços de apoio à capacitação dos reinstalados nas várias dimensões de acolhimento e integração, adaptadas às necessidades dos reinstalados: alimentação, habitação, cuidados de saúde, aprendizagem da língua portuguesa, acesso à educação, formação, reconhecimento, validação e certificação de competências, mercado de trabalho, apoio jurídico, interpretação e tradução e participação na vida local. Nos últimos seis meses deste programa de 18 meses, inicia-se a fase do *phasing out* do acolhimento, etapa também da responsabilidade do ACM que, através da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes

⁴² De acordo com as orientações europeias, há diretrizes para a assistência à chegada a território nacional para prestação de informações essenciais que visam dar a conhecer os direitos e deveres dos cidadãos transferidos, com recurso aos serviços de interpretação (Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho). Em Portugal optou-se por fazer este procedimento no aeroporto à chegada.

⁴³ O *Refugee Welcome Kit*, produzido pelo ACM em 2016, inclui: (1) Guia de Acolhimento, (2) Dicionário de expressões comuns transliteradas, (3) Dicionário de Palavras, (4) *Pen Drive* com todo o material do kit e um vídeo institucional de acolhimento, (5) cartão de telemóvel com saldo de 15€, (6) mapa de Portugal, (7) desenho original de boas vindas, elaborado por crianças das escolas portuguesas e (8) t-shirt com ícones representativos das principais necessidades, permitindo aos refugiados apontar para os símbolos das suas necessidades mais básicas.

(RNAIM), em particular dos gabinetes de apoio social dos CNAIM promove atendimentos presenciais que avaliam a situação de integração dos refugiados depois de um ano em Portugal (e.g. situação quanto ao domínio da língua portuguesa, situação socioeconómica, quanto à integração no mercado de trabalho, habitação, saúde e educação) e apreciam o grau de autonomia ou de dependência de apoios sociais que os refugiados manterão no final do programa (a detalhar no subcapítulo 4.2.5). Entre 2018 (quando começaram as primeiras pessoas em *phasing out*) e final de 2019 foram atendidas em *phasing out* 88 pessoas reinstaladas ao abrigo do Acordo UE/Turquia (25 em 2018 e 63 em 2019)⁴⁴, representando 62% das pessoas que chegaram (142) ao abrigo desse mecanismo, e que concluíram o programa de acolhimento. Deduzindo, porém, os 63 movimentos secundários (abandonos) associados a este mecanismo e acrescentando as 8 retomas (a detalhar no subcapítulo 3.4), verifica-se que 101% das pessoas concluíram o programa de acolhimento em Portugal (o 1% remanescente deve-se a nascimentos nas famílias refugiadas já em Portugal e situações de reagrupamento familiar que fez incrementar ligeiramente este universo), conforme se aprofundará no subcapítulo 4.2.5.

Concluído o programa de acolhimento, caso não tenham adquirido autonomia nos 18 meses após a chegada a Portugal, os refugiados reinstalados podem ainda manter-se em apoios sociais do estado português, sendo esta fase da responsabilidade do ISS (a detalhar no subcapítulo 5.2).

2.2.3. Programa Europeu de Recolocação (2015/2018)

Para criar o programa europeu de emergência para a recolocação de migrantes em 2015, a Comissão Europeia teve como base legal o ponto 3 do artigo 78.º do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, onde (com o enquadramento do ponto 1 desse mesmo artigo que determina que a *União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão*) se atende que: *No caso de um ou mais Estados-membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-membros.*

Resultou assim, como se detalhou antes neste capítulo, que em 2015 a Comissão Europeia tomou medidas de reação à pressão de populações deslocadas no Mediterrâneo, procurando responder à chamada “crise dos refugiados” com que se confrontaram os Estados-membros da União Europeia e países vizinhos. Reconhecendo, porém, que a pressão não foi homogénea no espaço europeu, mas foi particularmente sentida por Itália (116 mil migrantes chegaram ao país nesse ano de forma irregular), Grécia (211 mil migrantes chegaram nesse ano em situação irregular) e Hungria (145 mil migrantes cruzaram a fronteira húngara nos primeiros oito meses de 2015, em especial nacionais sírios), atendendo à definição de canais de migração irregular e identificados pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) que induziam às fronteiras desses países, a medida provisória de reação à situação de emergência foi tomada para beneficiar esses três Estados-membros (pelo menos inicialmente, passando depois para apenas Itália e Grécia).

O regime de **recolocação** de emergência foi estabelecido em 2015 por duas decisões do Conselho da União Europeia e no seio da Agenda Europeia para as Migrações (adotada a 13 de maio de 2015). Na primeira orientação de implementação da Agenda Europeia para as Migrações, de 27 de maio de 2015, a Comissão vinculou a recolocação de emergência de cerca de 40% dos requerentes de asilo que tinham chegado a Itália e à Grécia até 2015: recolocação de 24 mil requerentes de proteção internacional a partir de Itália e de 16 mil requerentes da Grécia, procurando chegar a um global de 40 mil requerentes recolocados para outros Estado-membros, numa gestão partilhada de responsabilidade e solidariedade na União Europeia. No segundo pacote de implementação, a 9 de setembro de 2015, a Comissão aumentou a proposta de

⁴⁴ Do mecanismo de reinstalação dos 50 mil começaram também 8 pessoas em *phasing out* do programa no final de 2019.

recolocação para 120 mil requerentes: 15,6 mil de Itália, 50,4 mil da Grécia e 54 mil da Hungria. Nesta fase, é definida a base de distribuição dos compromissos dos Estados-membros, baseada em critérios de referência para distinguir a capacidade de cada país em recolocar (e.g. o PIB de cada país, taxa de desemprego, número médio de refugiados recebidos nos últimos quatro anos e dimensão global da população residente no país). A Hungria viria, porém, no último trimestre de 2015 a declarar não querer participar ou beneficiar do programa de emergência de recolocação, o que fez com que os 54 mil requerentes previstos recolocar desse país fossem proporcionalmente recolocados a partir de Itália e da Grécia.

Para este programa de emergência de recolocação, a Comissão Europeia disponibilizou um financiamento de apoio aos Estados-membros participantes no programa de 780 milhões de euros, definindo que cada Estado-membro receberia 6.000€ por cada pessoa recolocada no seu território (incluindo 50% de taxa de pré-financiamento para assegurar a capacidade de resposta das autoridades locais) e a Itália e a Grécia receberiam 500€ por cada pessoa que saísse do seu território para cobrir despesas de transporte.

Ao nível europeu, o mecanismo de recolocação foi definido para ser desenvolvido em cinco fases. A primeira fase foi a preparatória, com nomeação do ponto de contacto nacional do Estado-membro de acolhimento de recolocados, assumindo esse ponto focal o contacto privilegiado com a **EASO**. Em Portugal o ponto de contacto nacional foi o **SEF** que articulou com a EASO, através dos seus oficiais de ligação, tal como o faz noutros programas de transferência de requerentes de proteção internacional. Estes oficiais de ligação do SEF foram responsáveis por fazer a mediação entre os recolocados e as instituições de acolhimento nacionais, prestando informação quanto às características dos requerentes e às suas necessidades de integração no país.

A segunda fase contemplou a identificação das pessoas a recolocar a partir de Itália e da Grécia. Importa atender que através deste enquadramento os Estados-membros comprometeram-se a recolocar a partir de Itália e da Grécia requerentes de proteção internacional para o seu país, ou seja, aceitaram transferir pedidos de asilo entrados noutro Estado-membro, cuja decisão ou processo de instrução de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária ainda não foi tramitado ou concluído (o que difere da reinstalação em que as pessoas transferidas têm já um estatuto atribuído pelo ACNUR). Neste âmbito, ficou definido que as propostas de recolocação de Itália e da Grécia para outros Estados-membros só poderiam ser de requerentes de países com *taxas médias de reconhecimento*⁴⁵ do estatuto de proteção internacional superiores a 75%, o que naquele ano se associou essencialmente a requerentes de três nacionalidades: sírios, eritreus e iraquianos. Por outro lado, os candidatos à recolocação da Grécia e de Itália necessitaram de ser entrevistados e informados acerca das condições previstas da recolocação e do Estado-membro de destino, sendo também enquadrados quanto às consequências de movimentos secundários⁴⁶: com a recolocação para outro Estado-membro os indivíduos recolocados só poderiam permanecer nesse país, não podendo descolar-se para outro Estado-membro sem autorização. Nesta fase, os requerentes foram ainda entrevistados com o intuito de serem caracterizados quanto ao seu perfil e necessidades antes de serem recolocados para o respetivo Estado-membro de acolhimento.

Seguiu-se, na terceira fase, a definição de bolsas (*pool*) de candidatos de Itália e da Grécia para recolocação, tendo os restantes Estados-membros com compromissos de recolocação de consultar estas bolsas, pelo menos em cada três meses, e dar indicações quanto a números de candidatos elegíveis para recolocação no seu país – as *pledges*. Os Estados-membros de acolhimento puderam indicar preferências

⁴⁵ As taxas de reconhecimento correspondem ao número de decisões positivas por cada 100 pedidos de proteção num dado período de referência. Este indicador será analisado e aprofundado no subcapítulo 3.2 deste relatório, nomeadamente, a partir do quadro 3.4.

⁴⁶ No subcapítulo 3.4 deste relatório são analisados os movimentos secundários de requerentes e beneficiários de proteção internacional que foram transferidos para Portugal, entre 2015 e 2019 ao abrigo de cada programa europeu. Como se caracteriza nesse subcapítulo, sempre que os recolocados tiveram movimentos secundários foram reprimidos e transferidos de volta para o respetivo Estado-membro onde adquiriam residência legal ao abrigo das regras do Regulamento de Dublin.

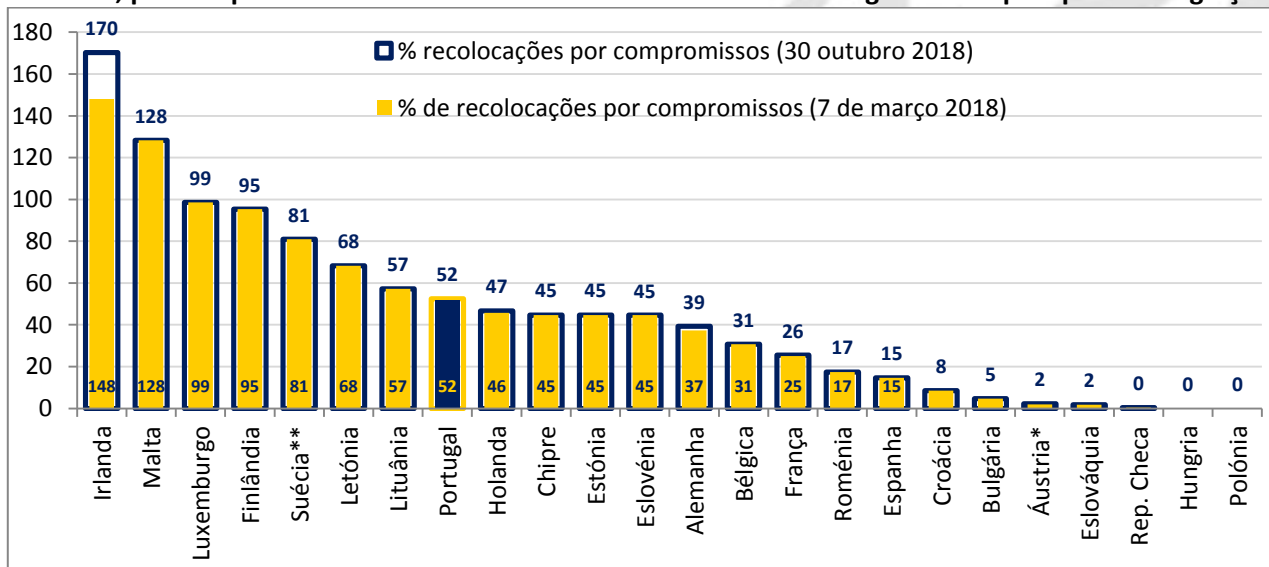
sobre determinados candidatos, embora tendo de respeitar o princípio da não-discriminação. Na sequência dessas indicações dos Estados-membros, a EASO prestou assistência na definição de perfis para recolocação em cada país através de *tool kits*.

Na quarta fase determinou-se o *matching* entre os perfis individuais dos potenciais candidatos à recolocação e as indicações reunidas em *tool kits* pela EASO, sendo nesta fase dada prioridade aos candidatos em situação de maior vulnerabilidade ou fragilidade.

Finalmente, na quinta fase, do contexto europeu foram desenvolvidos os passos com vista à efetivação da recolocação para os Estados-membros, o que incluiu a submissão de propostas de candidatos por Itália e Grécia para aprovação do Estado-membro específico de acolhimento. A esta submissão de proposta seguiu-se a apreciação e aprovação pelo Estado-membro da lista (faseada) de recolocados a receber, tendo sido requerida uma notificação escrita das decisões tomadas sobre candidatos a recolocar e enviada para a Grécia e Itália com o acompanhamento da EASO. Na sequência dessa notificação, as autoridades italianas e gregas transferiram informação sobre os candidatos a serem recolocados e a previsão da data da sua recolocação (normalmente a demorar não mais que 2 meses). Nesta fase, permaneceu ainda o direito dos Estados-membros recusarem a recolocação de algum ou alguns candidatos, embora tendo de fundamentar essa recusa em razão de perigo à segurança nacional que pudessem causar. Nenhuma pessoa recolocada saiu da Grécia ou da Itália para outro Estado-membro sem terem sido recolhidas as suas impressões digitais, assegurando-se, assim, o conhecimento e verificação rápida do país para onde essa pessoa foi recolocada, nomeadamente, em caso de posteriores movimentos secundários não autorizados, sabendo que os recolocados adquiriram proteção internacional apenas no país de acolhimento em que foram recolocados e não em todo o espaço europeu. Para desmobilizar os movimentos secundários a Comissão Europeia chegou mesmo a recomendar aos Estados-membros a disponibilizarem o acolhimento em bens (e.g. comida, habitação, roupa) e não darem diretamente dinheiro aos recolocados.

De acordo com os dados do *Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia*, de março de 2018, a maioria dos Estados-membros ficou aquém do cumprimento dos seus compromissos legais em matéria de recolocação (vd. percentagem de recolocações efetuadas por compromisso legal assumido de recolocações de cada Estado-membro).

Gráfico 2.3. Percentagem de recolocações efetuadas, a 7 de março e a 30 de outubro de 2018, de Itália e da Grécia, por compromissos* de cada Estado-membro no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações



Fonte: Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia, Anexo 4, de 14 de março de 2018. Acesso a 28 de junho de 2018 (Cálculos e sistematização da autora).

Notas: *Os dados referentes aos compromissos no âmbito das decisões do Conselho provêm do 15º Relatório de Progresso de Relocação e Reinstalação da Comissão Europeia, Anexo 3; **Decisão do Conselho (UE) 2016/946 de 9 de junho de 2016 que estabelece medidas provisórias na área da Proteção Internacional para benefício da Suécia de acordo com o Artigo 9.º da Decisão (EU) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias na área da proteção internacional para benefício de Itália e da Grécia.

No primeiro trimestre de 2018, os países com maior percentagem de recolocações efetuadas face aos seus compromissos legais eram a Irlanda (148% em março e 170% em outubro de 2018) e Malta (128%), que inclusivamente procederam a mais recolocações do que os seus compromissos legais estabeleciam. Também com percentagens elevadas encontra-se o Luxemburgo (99% de recolocações face aos compromissos assumidos), a Finlândia (95%), a Suécia (81%). Portugal ocupou o 8.º lugar no conjunto dos Estados-membros, tendo procedido a 52% das recolocações assumidas legalmente (o correspondente a 1532 recolocações face a um compromisso de 2.951) – vd. gráfico 2.3.

Quadro 2.3. Recolocações provenientes de Itália e da Grécia, efetuadas até 7 março de 2018, face aos compromissos legais de cada Estado-membro no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações

Estado-membro	Recolocações efetuadas da Itália	Recolocações efetuadas da Grécia	Total de recolocações efetuadas	Compromissos legais das decisões do Conselho*
Alemanha	4.909	5.373	10.282	27.536
França	550	4.394	4.944	19.714
Suécia**	1.391	1.656	3.047	3.766
Holanda	969	1.755	2.724	5.947
Finlândia	779	1.202	1.981	2.078
Portugal	340	1.192	1.532	2.951
Espanha	234	1.124	1.358	9.323
Bélgica	469	700	1.169	3.812
Irlanda	0	888	888	600
Roménia	45	683	728	4.180
Luxemburgo	249	300	549	557
Lituânia	29	355	384	671
Letónia	34	294	328	481
Eslovénia	81	172	253	567
Malta	67	101	168	131
Estónia	6	141	147	329
Chipre	47	96	143	320
Croácia	22	60	82	968
Bulgária	10	50	60	1.302
Áustria***	39	0	39	1.953
Eslováquia	-	16	16	902
Rep. Checa	0	12	12	2.691
Hungria	0	0	0	1.294
Polónia	0	0	0	6.182

Fonte: Relatório de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia, Anexo 4, de 14 de março de 2018. Acesso a 28 de junho de 2018 (Cálculos e sistematização da autora).

Notas: *Os dados referentes aos compromissos no âmbito das decisões do Conselho provêm do 15º Relatório de Progresso de Relocação e Reinstalação da Comissão Europeia, Anexo 3; **Decisão do Conselho (UE) 2016/946 de 9 de junho 2016 que estabelece medidas provisórias na área da Proteção Internacional para benefício da Suécia de acordo com o Artigo 9 da Decisão (EU) 2015/1601 que estabelece medidas provisórias na área da proteção internacional para benefício de Itália e da Grécia; ***Decisão de Execução (UE) 2016/408 de 10 de Março de 2016 a suspensão temporária da deslocalização de 30 % dos candidatos atribuídos à Áustria ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias em matéria de proteção internacional para o benefício da Itália e na Grécia.

Identifica-se, porém, que estamos a retratar proporcionalidades distintas no número de recolocados recebidos por cada Estado-membro (vd. quadro 2.3): embora Malta e a Irlanda se destaquem na taxa de execução do seu compromisso de recolocação, na realidade estamos a falar de, respetivamente, 168 e 888 (ou 1.022 em outubro de 2018) pessoas recolocadas face a um compromisso de 131 e 600 recolocações, quando Portugal recebeu 1.532 (passando esse número ainda para 1.550 no final de abril de 2018,

aumentando ligeiramente a sua execução de 51,9% para 52,5%) de um compromisso de 2.951. Por contraste, a Alemanha e a França, por exemplo, com uma taxa de execução em março de 2018 de 37% (ou 39% em outubro) e 25% (ou 26% em outubro), respetivamente, foram na realidade os países que, em números absolutos, receberam mais recolocados: 10.282 (ou 10.837 em outubro) de um compromisso de 27.536 no caso da Alemanha e 4.944 (ou 5.030 em outubro) de um compromisso de 19.714 no caso da França. O terceiro país que em números absolutos recebeu mais recolocados foi a Suécia (3.047 de um compromisso de 3.766), sendo um dos países que apresenta também uma das mais elevadas taxas de execução (81%).

Concluído o Mecanismo de recolocação europeu, Portugal tornou-se o sexto país da UE que, em números absolutos, mais pessoas acolheu: o país recebeu 4,5% do total de recolocações realizadas de Itália e da Grécia para outros Estados-membros ao abrigo deste programa entre 2015 e 2018. As recolocações de Itália para Portugal (356) significaram 2,8% do total de recolocações efetuadas a partir desse país (12.706) para outros Estados-membros ao abrigo deste mecanismo de emergência, e as recolocações da Grécia para Portugal (1.192) representaram 5,4% do total de recolocações efetuadas para outros Estados-membros (total de 21.999). Recordando que até aí os pedidos de proteção internacional em Portugal representavam uma expressão quase irrisória do total de pedidos na UE (e.g. em 2017 representaram apenas 0,25% do total); as transferências para Portugal ao abrigo do mecanismo de recolocação não apenas contribuíram para a boa execução deste mecanismo de emergência europeu, como também trouxeram um novo posicionamento do país no panorama europeu no âmbito da proteção internacional.

É evidente, porém, que nem todos os Estados-membros tiveram o mesmo grau de solidariedade e/ou manifestaram o mesmo grau de disponibilidade para receber recolocados de Itália e da Grécia, não apresentando também o mesmo grau de comprometimento a executar os compromissos firmados no âmbito das decisões do Conselho da União Europeia, fazendo com que o mecanismo de recolocação no seu todo ficasse aquém dos objetivos inicialmente definidos à escala europeia.

Atendendo à dimensão da população residente em Portugal, ao PIB do país, à taxa de desemprego (recordando que nessa altura o país ainda recuperava da crise económica e financeira dos anos anteriores), ao número médio de pedidos de asilo que o país tinha tido nos cinco anos anteriores a 2015 (que era relativamente reduzido – como se detalhará no subcapítulo 3.1), Portugal ficou comprometido na primeira decisão do conselho com 1.642 pessoas a recolocar (388 de Itália e 1.254 da Grécia), subindo porém esse valor, em final de 2016, para 2.951, com as decisões seguintes do Conselho face à disponibilidade apresentada pelo país para recolocar mais pessoas. Em consequência, Portugal foi recebendo propostas de pessoas a recolocar de Itália e Grécia entre 2015 e 2018, tendo o SEF, conforme previsto na Lei de Asilo, apreciado os pedidos e tomado a decisão de recolocar requerentes de proteção internacional que iniciaram um processo de instrução de pedido de proteção internacional em Portugal. Do compromisso de 2.951 a receber entre 2015 e 2018, Portugal recebeu 1.550 recolocados até ao final de abril de 2018 (execução global deste programa de 52,5%), tendo a maioria das chegadas acontecido em 2016 (757 recolocados chegaram a Portugal) e 2017 (739 recolocados) – vd. quadro 2.4. Para o acolhimento dos 1.550 recolocados no país, foram definidas parcerias a partir de 20 entidades de acolhimento distribuídas por 97 municípios de Portugal.

Quadro 2.4. Número de pessoas recolocadas em Portugal (da Itália e da Grécia), por ano de chegada

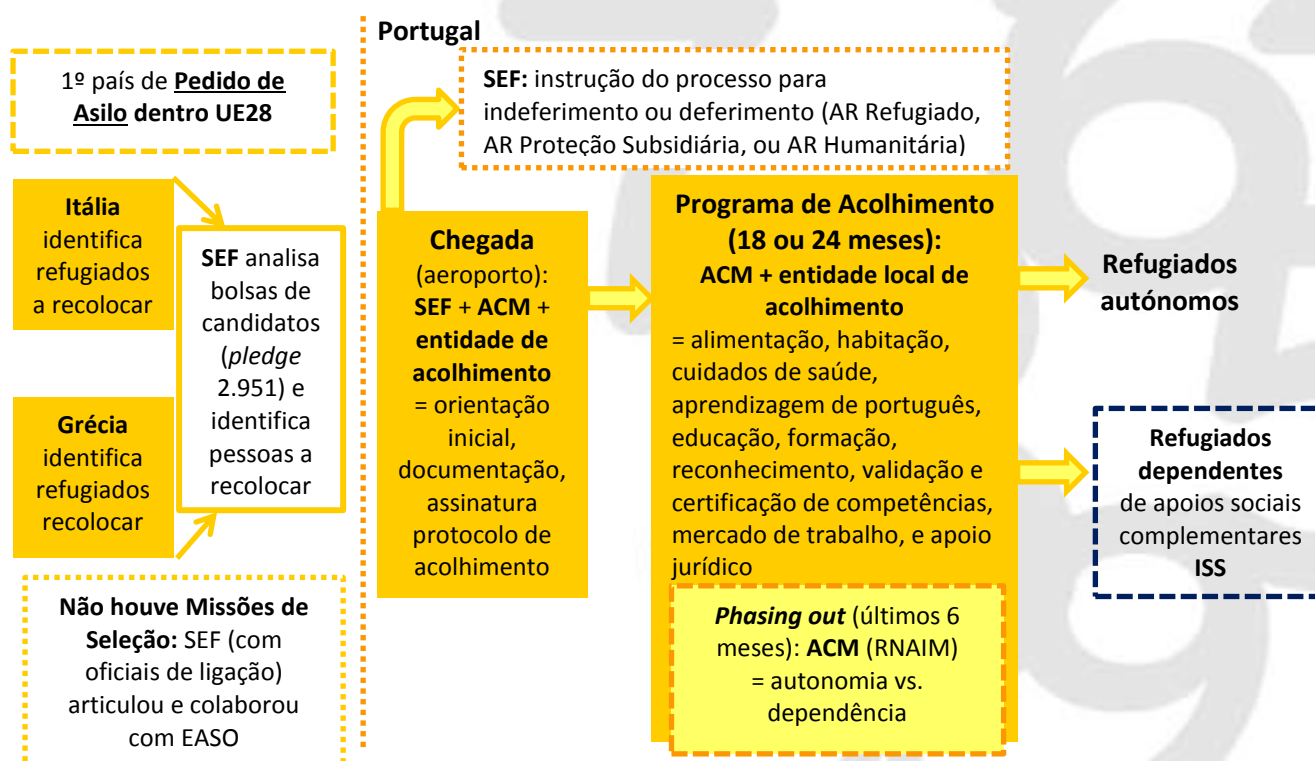
Ano Chegada a Portugal	Nº Pessoas Recolocadas
2015	24
2016	757
2017	739
2018	30
Total	1.550

Fonte: ACM.

O fluxograma deste mecanismo de recolocação em Portugal (apresentado na figura 2.3) foi criado, pela primeira vez, em 2015 pelo **Grupo de Trabalho Nacional da Agenda Europeia para as Migrações**

(Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro), tendo conduzido a uma mudança profunda não apenas no volume de requerentes de proteção internacional no país (como se mostrará no subcapítulo 3.2), como na forma como Portugal procedia ao acolhimento e à integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional do país. Houve a consciência de que, até 2015, Portugal não era propriamente um destino de requerentes de proteção internacional, o que conduzia a um fluxograma de acolhimento mais simples, e mais centralizado em duas instituições essenciais: no acolhimento inicial, o CPR (em articulação com o SEF) e por um curto período de tempo, e nos meses seguintes, o ISS (em articulação com as entidades parceiras do Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação).

Figura 2.3. Fluxograma⁴⁷ do Mecanismo de recolocação (a partir de 2015) em Portugal



Ora, incrementado pelo financiamento da União Europeia para a implementação deste mecanismo de recolocação, Portugal repensou a sua forma de acolher e integrar requerentes de proteção internacional, criando uma nova estrutura de coordenação da política de asilo, com o envolvimento de múltiplas instituições públicas e não-governamentais, nacionais e locais, e definindo uma nova rede de entidades de acolhimento com uma intervenção comum a partir de um referencial com dimensões de integração pré-definidas, conforme detalhado antes. O grupo, com coordenação política do então Ministro-Adjunto do XXI Governo Constitucional (de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2016, de 27 de janeiro) e coordenação técnica do **SEF**, assumiu uma natureza holística e integrou, na sua constituição, um representante de vários serviços públicos nacionais – nomeadamente da **DGAE**, do **ISS**, do **IEFP**, da **DGS**, da **DGE**, e do **ACM** –, bem como autarquias locais – nomeadamente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (**ANMP**) e a Câmara Municipal de Lisboa (**CML**) –, e representantes de organizações não-governamentais – nomeadamente do **CPR**, da **PAR**, da **CVP**, da **UMP**, da **CNIS**, e da União das Mutualidades Portuguesas.

Este grupo de trabalho desenhou uma estratégia nacional e multidimensional para o acolhimento e a integração dos requerentes de proteção internacional a recolocar no país (e.g. assegurar alojamento, alimentação, saúde, aprendizagem da língua portuguesa, emprego, formação profissional e educação), procurando apresentar soluções que permitissem a gradual autonomia dos refugiados. Neste programa, o país apostou no acolhimento por múltiplas instituições (e não por particulares) e de forma descentralizada

⁴⁷ Fluxograma interpretativo do processo da autora.

no país (procurando evitar a sobre concentração em Lisboa, observada anteriormente), valorizando o acolhimento em territórios de média e baixa densidade populacional de Portugal, evitando-se ainda grandes concentrações de indivíduos recolocados num mesmo local. Resultou neste âmbito cerca de uma centenas de municípios de Portugal a acolher e integrar requerentes de proteção internacional recolocados da Itália e da Grécia a partir de final do ano de 2015 (a detalhar no subcapítulo 4.2.2). O programa também foi implementado em Portugal em consórcio e parceria com múltiplas instituições locais que asseguraram os vários requisitos para o acolhimento e a integração dos recolocados no país.

O papel e as responsabilidades do **ACM** no âmbito do acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal foram crescendo com este programa de emergência europeu. Recorde-se que o ACM só foi formalmente envolvido na política de asilo, pela primeira vez, quando foi outorgante do Protocolo de Cooperação promovido pelo ISS a partir de 2012, tendo por sua vez a partir de 2015, no âmbito do Grupo de Trabalho Nacional para a Agenda Europeia para as Migrações, sido reforçadas, gradualmente, as suas atribuições neste domínio. Se no início o seu envolvimento na resposta ao acolhimento e integração de refugiados se centrou na disponibilização e adaptação dos serviços que este instituto público já dispunha para a integração de imigrantes em Portugal (sabendo que a quase totalidade desses serviços foram lançados para os imigrantes entre 2002 e 2008⁴⁸) – serviços de atendimento com mediadores interculturais dos Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM), Linha Telefónica de Apoio aos Migrantes com Serviço de Tradução Telefónica (STT) e que passou, a partir de 2015, a integrar mais duas línguas (árabe e tigrínia), Programa Português para Todos (PPT) para aprendizagem da língua portuguesa que passou, a partir de 2016, a ser reforçado com o lançamento de uma Plataforma de Português Online –, gradualmente o ACM lançou novos serviços pensados de raiz para uma melhor resposta ao acolhimento e à integração de requerentes de proteção internacional e cujo lançamento esteve, inevitavelmente, ligado à implementação deste programa de emergência europeu de recolocação em Portugal.

Em abril de 2016, o ACM criou o Gabinete de Apoio à Integração de Refugiados (atual **NAIR**) para assegurar uma resposta mais articulada e concertada ao nível do acolhimento e da integração no país, sabendo que a implementação deste mecanismo de recolocação contou com o envolvimento de 194 entidades de acolhimento (99 no consórcio da PAR/JRS, 35 no consórcio do CPR, 23 da União das Misericórdias Portuguesas, 22 da Cruz Vermelha, 11 municípios e 4 instituições de perfil diferenciado, incluindo nomeadamente fundações) distribuídas por 97 concelhos de Portugal. Antes da chegada a Portugal dos requerentes recolocados de Itália e da Grécia, e durante os 18 meses do programa de acolhimento definido (24 meses no caso do consórcio da PAR) para enquadrar os recolocados chegados ao país, coube ao ACM, através deste novo gabinete, assegurar: a atualização permanente do mapeamento das disponibilidades para acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção, aferindo junto da sociedade civil e autarquias a sua capacidade para acolher; acompanhamento à chegada no aeroporto, em articulação com as entidades locais de acolhimento; proceder ao registo e atualização permanente das recolocações e do respetivo *match* entre os perfis e necessidades dos recolocados e a resposta das entidades de acolhimento locais; acompanhar e apoiar as entidades locais de acolhimento na sua resposta a cada uma das dimensões de integração, monitorizando os parâmetros a assegurar pelas entidades no acolhimento (e.g. alojamento, alimentação, saúde, aprendizagem da língua portuguesa, emprego, formação profissional e educação), procedendo a visitas de acompanhamento, promovendo a proximidade entre os cidadãos recolocados e as entidades de acolhimento, e recolhendo informação regularmente para uma base de dados do acolhimento criada para o efeito; e sensibilizar a opinião pública para a temática dos refugiados.

Embora as chegadas ao abrigo do mecanismo de recolocação tenham terminado a 23 de abril de 2018, a intervenção das entidades envolvidas no acolhimento prolongou-se nos 18 meses (ou 24 meses) que se seguiram, devendo ainda atender-se que, no âmbito deste programa, se verificou que um pouco mais de metade dos recolocados para Portugal procederam a movimentos secundários (como se detalhará no subcapítulo 3.4) o que fez com que alguns dos planos de acolhimento e integração tivessem sido

⁴⁸ Recorde-se ainda que o ACM é uma instituição relativamente jovem no país, com bases num gabinete criado em 1996 e tendo se tornado num instituto público apenas a partir de 2007.

interrompidos e reiniciados a quando da retoma dessas pessoas ao país, prolongando-se assim até final de 2019 o acolhimento de uma parte substantiva dos recolocados no país.

Nos últimos seis meses do programa de acolhimento, o ACM definiu ainda, a partir dos seus serviços de integração para migrantes, o processo de *phasing out* do acolhimento. Nesta etapa, através da sua Rede Nacional de Apoio à Integração dos Migrantes (RNAIM), em particular dos **Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI)** dos CNAIM (de Lisboa, Porto e Faro), passaram a ser promovidos atendimentos presenciais (em pelo menos três sessões presenciais com o agregado familiar ou pessoas isoladas, na presença de representante da entidade de acolhimento: 6 meses antes do fim do programa, 3 meses antes e 1 mês antes do término), procedendo o ACM à notificação dos interessados para avaliar a situação de integração dos recolocados depois de um ano em Portugal (e.g. situação quanto ao domínio da língua portuguesa, situação socioeconómica, quanto à integração no mercado de trabalho, de habitação, saúde, educação). Nessas avaliações é apreciado, também, o grau de autonomia ou de dependência de apoios sociais que os refugiados apresentam no final do programa de acolhimento dos 18 meses (a detalhar no subcapítulo 4.2.5). Nos GASI dos CNAIM estes atendimentos do *phasing out* da recolocação começaram em março de 2017, tendo, até ao final do ano de 2019, sido atendidas um total de 703 pessoas recolocadas (212 em 2017, 384 em 2018 e 107 em 2019), representando, face ao total de chegadas (1.550) a Portugal ao abrigo deste mecanismo, que só cerca de metade das pessoas (45,4%) chegaram à fase do *phasing out*. Considerando que este foi o mecanismo europeu de pessoas em proteção internacional que induziu a mais movimentos secundários de saída de Portugal (registaram-se um total de 1.013 movimentos secundários), mas 136 retomas a cargo (regressos), conforme se detalhará no subcapítulo 3.4 deste relatório, nota-se, na realidade, que face ao número efetivo de pessoas que cumpriram integralmente todo o programa de acolhimento em Portugal 104% fizeram atendimentos em *phasing out* (os 4% remanescente deve-se a nascimentos das famílias refugiadas já em Portugal e situações de reagrupamento familiar que fizeram incrementar ligeiramente este universo), conforme se aprofundará no subcapítulo 4.2.5.

Concluído o programa de acolhimento, no caso dos relatórios sociais da equipa técnica dos GASI dos CNAIM do ACM sinalizarem que os recolocados não estão autónomos para continuarem o seu processo de integração em Portugal, são encaminhados para apoios sociais do estado português, através do ISS que, por sua vez, procede à sua apreciação e orientação e determina o acompanhamento social de que carecem (a detalhar no subcapítulo 5.2).

2.2.4. Recolocação *ad hoc* de barcos humanitários

Em junho de 2018, o governo português, através do seu Ministro da Administração Interna, anunciou também a disponibilidade para participar na recolocação de migrantes entrados nos países europeus da linha da frente das rotas do Mediterrâneo. Nas palavras do ministro, em entrevista à Rádio Renascença no dia internacional dos Refugiados, 20 de julho de 2018: *“Somos um dos países que integra o chamado grupo que considera que deve haver uma política de responsabilidade e de solidariedade. Responsabilidade, porque a defesa das fronteiras é uma questão comum europeia, mas também é importante para a Europa que exista mecanismos de migração legal. De solidariedade, porque achamos que este esforço não pode recair exclusivamente nos chamados países da linha da frente”*, reforçando ainda que *“Portugal está disponível para partilhar processos de recolocação de refugiados à escala europeia”*.

Portugal tem procedido à recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, no âmbito da cláusula de solidariedade prevista no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento de Dublin, Regulamento (UE) N. 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, a partir de Itália e Malta, não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros.

Em consequência, o governo português firmou o compromisso de solidariedade e de cooperação com as

autoridades maltesas e italianas para a transferência para o território nacional de cidadãos estrangeiros provenientes de barcos humanitários. A disponibilidade portuguesa induziu às primeiras transferências de emergência de migrantes em extrema fragilidade social e económica para o território nacional a partir de julho de 2018, tendo chegado, até ao final do ano de 2019, 184 pessoas neste enquadramento, das quais 40 tinham procedido a movimentos secundários e 3 tinham regressado ao país por via de retomas a cargo.

A recolocação *ad hoc* de migrantes chegados à União Europeia através de barcos humanitários assumiu, em Portugal, um fluxograma semelhante ao definido para o mecanismo de recolocação de 2015, no âmbito do Grupo de Trabalho Nacional para a Agenda Europeia para as Migrações, embora se distinguindo em alguns aspetos desse mecanismo de emergência de 2015. Desde logo, em matéria de tramitação processual, este novo mecanismo requer a apreciação do pedido de proteção internacional (como se fosse um pedido espontâneo efetuado num posto de fronteira), pelo que não está de todo garantido que, no final da instrução do processo, estes migrantes fiquem com o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária em Portugal (como acontecia na recolocação de 2015 em que a Comissão determinou a recolocação apenas para requerentes com uma taxa de reconhecimento do estatuto superior a 75%). A articulação no âmbito desta recolocação *ad hoc*, também não é feita exatamente com os mesmos Estados-membros: se em 2015 os países beneficiários do mecanismo de recolocação foram a Grécia e a Itália, neste mecanismo os países beneficiários das transferências são Malta e Itália que correspondem aos principais destinos europeus dos barcos humanitários de migrantes resgatados no mar Mediterrâneo. Contrastando também com o mecanismo de recolocação de 2015, na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários não há compromissos quanto ao número planeado de pessoas a transferir para o país. Neste âmbito, as transferências dependem das disponibilidades de acolhimento que o país vai sinalizando, e que diretamente (através do SEF, no caso português) vai manifestando às autoridades competentes desses Estados-membros da UE, com o acompanhamento da EASO. Neste domínio são definidas operações conjuntas com esses Estados-membros para agilizar a partilha de informação necessária para a seleção dos migrantes a transferir, tendo igualmente o Fundo Europeu verbas para a realização de inquéritos de segurança que complementem essa informação.

Depois de selecionados os migrantes a transferir para Portugal, inicia-se o processo de formalização de um pedido de asilo a Portugal, uma vez que estes migrantes não têm qualquer processo de proteção internacional iniciado no contexto europeu. À chegada a Portugal, no aeroporto, o SEF emite uma *Declaração Comprobativa do Pedido de Asilo* com validade de 60 dias, renovável por agendamento com as delegações regionais do SEF (sendo designada uma das delegações de referência). Esta declaração confere acesso ao programa de acolhimento em Portugal, numa entidade de acolhimento que esteja protocolada com o ACM e o SEF, permite ao migrante inscrever-se no Sistema Nacional de Saúde, na Segurança Social e nas Finanças, e confere acesso à educação (inscrição de menores na escola). Nesta fase inicial, não é possível o migrante em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários inscrever-se no Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), nem ter acesso ao mercado de trabalho português.

Do aeroporto, estes requerentes de proteção internacional são encaminhados para uma entidade de acolhimento local para iniciar o seu programa de integração, à semelhança de como funcionou nos outros mecanismos europeus de transferência de requerentes e beneficiários de proteção internacional. Seguindo a estratégia nacional e multidimensional para o acolhimento e a integração dos requerentes de proteção internacional a recolocar no país, é assegurado também a estes requerentes, durante 18 meses, alojamento, alimentação, saúde, aprendizagem da língua portuguesa, emprego, formação profissional e educação, procurando-se gradualmente a sua capacitação para a autonomia.

Com a decisão de admissão do pedido de proteção internacional a Portugal, o SEF determina a emissão de uma Autorização de Residência Provisória (ARP), válida por 6 meses e renovável até à decisão final do pedido. Nesta fase, estando já os requerentes integrados no programa, junto de uma entidade de acolhimento local e sendo portadores desta ARP, podem aceder ao mercado de trabalho, e proceder à sua inscrição no IEFP.

Concluída a instrução do processo, se a decisão do SEF for positiva o requerente adquire uma autorização

de residência do estatuto de refugiado (válida por 5 anos e renovável, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem) ou uma autorização de residência do estatuto de proteção subsidiária (válida por 3 anos e renovável, após análise da evolução da situação do país de origem, salvo se razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública o impedirem). Porém, caso a decisão do SEF seja negativa quanto ao processo de proteção internacional, por se considerar que o indivíduo não reúne condições para ser beneficiário do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária em Portugal, o migrante passa a ser enquadrado pela Lei de Imigração (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual versão) podendo solicitar uma autorização de residência (nomeadamente, e caso esteja a trabalhar, pode enquadrar-se no artigo 88.º, 89.º ou eventualmente no artigo 123.º, cumprindo os requisitos deles constantes).

Em fase de conclusão do programa de acolhimento, decorrido um ano de permanência em Portugal, os beneficiários deste mecanismo europeu são também atendidos nos GASI do ACM no *phasing out*. No segundo semestre de 2019 chegaram os primeiros beneficiários ao *phasing out*, um total de 63 pessoas (53 atendidas em Lisboa e 10 no Porto).

2.2.5. Menores não acompanhados

O artigo 2.º da Lei portuguesa do Asilo (Lei n.º 27/2008, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) define, na alínea m) do número 1, que os menores não acompanhados são *quaisquer pessoas nacionais de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entram em território nacional não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas, enquanto não são efetivamente tomadas a cargo por essa pessoa, ou que tenham sido abandonados após a entrada em território nacional*.

Formalmente, o processo de pedido de proteção internacional de menor estrangeiro não acompanhado é semelhante ao descrito para os pedidos de proteção internacional “espontâneos” (no subcapítulo 2.2.1). A grande diferença, porém, prende-se com as medidas de acolhimento e de integração que têm de estar salvaguardadas para esta população específica e o enquadramento legal acrescido por serem menores de idade. O acolhimento dos menores não acompanhados requerentes de proteção internacional rege-se pela Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 2 de Maio), pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, 1 de Setembro) e por orientações do ACNUR.

Quando um menor formula um pedido de proteção internacional num posto de fronteira português, o SEF⁴⁹ recebe o pedido e inicia o procedimento tal como procede para outros requerentes, comunicando-o de imediato ao ACNUR e ao CPR nos termos da lei (artigo 24.º da Lei de Asilo). Por outro lado, sempre que é desencadeado um procedimento de proteção internacional em torno de um menor não acompanhado, o SEF, em articulação com as outras entidades envolvidas no procedimento e com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, inicia um processo para encontrar os membros da família do menor. O SEF está também legalmente habilitado para fazer verificações ou identificação dos requerentes de proteção internacional maiores de 14 anos na base de dados do EURODAC (SEF, 2008: 14).

Porque o requerente é menor não acompanhado, este não pode, porém, (ao contrário dos adultos) aguardar a instrução do processo num centro de instalação temporária, estabelecendo o ponto 2 do artigo 26.º da Lei de Asilo que *a instalação temporária de menores não acompanhados ou separados obedece a condições especiais, nos termos internacionalmente recomendados, designadamente pelo ACNUR, UNICEF e Comité Internacional da Cruz Vermelha*. Conforme também ficou previsto na Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, sobre proteção temporária de pessoas deslocadas (que transpõe a Diretiva n.º 2001/55/CE), no ponto 2 do artigo 18.º, *durante o período de proteção temporária os menores não acompanhados deverão ser colocados junto de familiares adultos, em família de acolhimento, em centros de acolhimento com*

⁴⁹ Neste âmbito vd. fluxograma explicativo preparado pelo SEF para menores não acompanhados, disponível em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Folheto%20menores%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Internacional.pdf>

instalações especiais para menores ou noutros locais que disponham de instalações a estes adequadas ou ainda junto da pessoa que cuidou do menor aquando da fuga. Deste modo, a instalação temporária de menores não acompanhados ou separados obedece a condições especiais enquadradas pelo CPR.

O artigo 79.º da Lei de Asilo enquadra genericamente as disposições legais para os menores não acompanhados que são requerentes ou beneficiários de proteção internacional em Portugal, determinando, logo no primeiro ponto (complementando o que também ficou estabelecido no artigo 18.º da Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, que transpõe a Diretiva n.º 2001/55/CE), que o Estado português deve providenciar a necessária representação dos menores não acompanhados *por entidade ou organização não-governamental, ou qualquer outra forma de representação legalmente admitida, sem prejuízo das medidas tutelares aplicáveis ao abrigo da legislação tutelar de menores, sendo disso informado o menor,* cabendo ao SEF comunicar o pedido recebido de proteção de menor não acompanhado ao tribunal competente, para efeito de ser designada, formalmente, uma representação para que o menor possa exercer os direitos e cumprir os deveres previstos na lei. O **Tribunal de Família e Menores** desencadeia o processo de atribuição da tutela ou representação legal do menor não acompanhado, que é atribuída ao CPR, comunicando ainda a situação às **Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em perigo (CPCJ)** da área em questão para decidir as medidas concretas a adotar para a proteção e salvaguarda do menor, no caso medidas essencialmente de apoio para a autonomia de vida ou acolhimento em instituição.

Pela sua minoridade estes requerentes de proteção internacional a Portugal são enquadrados não apenas pela Lei de Asilo, mas também pelo quadro legal nacional que promove os direitos e a proteção de crianças e jovens em perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com sucessivas alterações, sendo a mais recente a quinta alteração com a Lei n.º 26/2018, de 5 de julho). No artigo 3.º desta lei é estabelecida a legitimidade da intervenção, explicitando-se no primeiro ponto deste artigo que *a intervenção para promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem em perigo tem lugar quando os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando esse perigo resulte de ação ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo,* prevendo-se na alínea h) do ponto seguinte, sobre situações de crianças e jovens em perigo, a situação *ter nacionalidade estrangeira e estar acolhida em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, sem autorização de residência em território nacional.* Complementarmente, a Lei de Asilo no ponto 13 do artigo 79.º destaca que *as comissões de proteção de crianças e jovens em perigo com responsabilidades na proteção e salvaguarda dos menores não acompanhados que aguardam uma decisão sobre o repatriamento podem apresentar um pedido de proteção internacional em nome do menor não acompanhado, se em resultado da avaliação da respetiva situação pessoal considerarem que o menor pode necessitar dessa proteção.*

O **CPR**, enquanto representante legal do menor não acompanhado, como definido na Lei do Asilo, garante as necessidades do requerente, bem como assegura que as suas opiniões são tomadas em consideração, em função da respetiva idade e maturidade do requerente, sendo objeto de avaliação periódica por parte do SEF. Neste âmbito, no contexto de um pedido espontâneo de proteção internacional, um menor não acompanhado tem salvaguardada a presença de um jurista do CPR nas entrevistas de determinação do direito ao estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária efetuadas pelo SEF, atendendo à sua minoridade nos termos da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, e nos termos do Regime Geral do Processo Tutelar Cível (Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro).

Na tramitação do pedido de proteção internacional de um menor não acompanhado o SEF deve determinar a idade do menor, podendo para esse efeito *recorrer a perícia médica, através de exame pericial não invasivo, presumindo-se que o requerente é menor se subsistirem fundadas dúvidas* (ponto 6 do artigo 79º da Lei n.º 27/2008, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 maio), devendo o menor ser informado acerca desse exame pericial e dar o seu consentimento (ponto 7 do mesmo artigo). A recusa dos menores em realizarem o exame pericial não induz ao indeferimento do pedido de proteção internacional, mas também obsta a que seja proferida uma decisão acerca do pedido (ponto 8). No entanto, caso seja demonstrado

que o requerente não é menor como alegava⁵⁰, o SEF avalia a solução adequada às circunstâncias do caso concreto, podendo decidir pelo afastamento, eventual regularização em território nacional ou atribuição de estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (SEF, 2008: 15).

Para além de ser responsável legal, o CPR também garante o alojamento e a alimentação do requerente menor não acompanhado, sendo ainda responsável pela organização de um projeto de vida para o menor, que inclui assistência e aconselhamento psicossocial, o encaminhamento e inscrição no Serviço Nacional de Saúde, aulas de língua portuguesa e o acesso ao sistema de ensino ou formação profissional. Até 2012 os menores não acompanhados eram encaminhados pelo CPR para o mesmo (e único) *Centro de Acolhimento para Refugiados* (CAR) que os restantes adultos requerentes de proteção internacional em acolhimento inicial. Em outubro de 2012, porém, o CPR lançou a *Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas* (CACR) exatamente para separar os universos de requerentes de proteção (menores e maiores de idade) e para promover num ambiente estável o acolhimento especializado a crianças e jovens menores de 18 anos em processo de asilo, garantindo assim a definição do seu projeto de vida, pelo tempo necessário e adequado ao seu desenvolvimento. A CACR foi aberta com a capacidade para alojar 13 crianças entre os 13 e os 18 anos, apresentando-se com os seguintes objetivos⁵¹: *assegurar o bem-estar da criança ou jovem acolhida; proporcionar um acolhimento digno, seguro e regenerador de esperança; catalisar as competências e potencialidades de cada beneficiário através de um plano de intervenção individualizado; preparar os beneficiários para a sua integração e autonomia, em Portugal; e apoiar no reagrupamento familiar sempre que desejado pela criança/jovem*. Ao longo dos últimos anos a CACR tem, porém, assegurado o acolhimento de bastantes mais crianças (como se caracterizará no subcapítulo 4.3), estando normalmente a casa em situação de sobrelotação, num quadro em que os menores permanecem na casa o tempo necessário e adequado.

Em Portugal não é admissível a detenção de menores estrangeiros não acompanhados para os efeitos de afastamento coercivo por violação do regime legal de entrada e permanência de estrangeiros no país. Resulta, assim, que – sem prejuízo das diligências nacionais e internacionais para identificar os detentores do poder paternal, dos mecanismos para atribuição da tutela, e do eventual recurso aos programas de retorno voluntário – a lei possibilita a regularização dos menores que dão entrada no país ou são identificados em território nacional em situação irregular. Como era explicado no estudo do SEF (2008: 13), “quando um menor pede proteção internacional e não reúne as condições legais de admissão, é-lhe quase sempre dada autorização de entrada no território nacional”, no caso de estar num posto de fronteira, é-lhe emitido Visto Especial (em folha autónoma, caso não seja titular de passaporte válido) a título gratuito, (conforme alínea c) do artigo 66.º, conjugada com os n.ºs 1 e 2 do artigo 68.º, ambos da Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com sucessivas alterações.

Quando admitidos para instrução do pedido de asilo, os menores não acompanhados obtêm uma autorização de residência provisória (válida por 6 meses, renovável por períodos iguais) emitida pelo SEF (e semelhante à obtida pelos outros requerentes). Finda a fase de instrução do SEF é emitida uma proposta fundamentada de concessão (que se traduz em os menores não acompanhados beneficiarem do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária) ou de recusa da proteção internacional em Portugal, que os guia para o enquadramento geral para estrangeiros, podendo ser-lhes concedida ainda uma autorização de residência por razão humanitária.

Adquirida a maioria, estes beneficiários de proteção internacional em Portugal ficam enquadrados em medidas de promoção e proteção de apoio em autonomia de vida, em articulação entre o CPR e as CPCJ, ou são sinalizados ao Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo **ISS**, para serem apoiados pela Segurança Social ou a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nomeadamente numa transição

⁵⁰ Como explica o SEF, num estudo elaborado para a Rede Europeia das Migrações acerca de menores não acompanhados (SEF, 2008: 14), a realidade tem mostrado que há muitos pedidos de asilo de menores não acompanhados que a sua idade não coincide, sendo na realidade pessoas maiores de idade.

⁵¹ Retirado de <http://cpr.pt/casa-de-acolhimento-para-criancas-refugiadas-cacr/> a 30/03/2020.

para adquirirem alojamento próprio, apoios para seguirem os estudos, entre outros (a detalhar um pouco mais no subcapítulo 4.3).

Resulta, assim que as principais instituições em Portugal envolvidas nos processos relativos a menores não acompanhados são: (1) o **SEF** para tramitar os procedimentos de admissão em território nacional e à receção, admissão e instrução do pedido de proteção internacional; (2) o **CPR**, como organização não-governamental com representação legal dos interesses da criança e desempenhando o seu acolhimento em casa própria - Casa de Acolhimento para Crianças Refugiados (CACR); (3) os **tribunais de família e menores** que promovem os direitos de proteção das crianças e jovens em perigo, o que enquadra os menores não acompanhados por se encontrarem numa situação de desproteção, abandono ou entregues a si próprios, conferindo a representação legal à entidade de acolhimento, neste caso, o CPR; (4) e as **Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em perigo (CPCJ)** constituídas por equipas multidisciplinares que, numa base concelhia, promovem os direitos das crianças e jovens e acautelam situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação e educação ou desenvolvimento integral; e (5) o ISS e a SCML na fase de transição para a autonomia.

CAPÍTULO 3.

PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL A PORTUGAL: TENDÊNCIAS DA ÚLTIMA DÉCADA

Como se enquadrava no capítulo anterior, os estatutos de proteção internacional concedidos em Portugal no âmbito da Lei do Asilo vinculam-se principalmente à Convenção de Genebra de 1951 e ao conjunto de instrumentos jurídicos da União Europeia que integram o Sistema Europeu Comum de Asilo (Diretivas sobre as condições a preencher para beneficiar do estatuto de proteção internacional, sobre o procedimento de asilo e regulamento de Dublin e Eurodac) e a Constituição Portuguesa, sendo o SEF a entidade responsável pela instrução dos processos de pedidos de proteção internacional e pela respetiva decisão de aceitação ou indeferimento (SEF, 2019: 46).

Neste âmbito os principais indicadores em matéria de asilo disponíveis em Portugal sistematizados pelo SEF, correspondendo a informação administrativa de processos, e permitem a caracterização da evolução dos pedidos de proteção internacional a Portugal (subcapítulo 3.1), e das decisões proferidas – de deferimento (subcapítulo 3.2) e de indeferimento (subcapítulo 3.3) – sobre esses mesmos pedidos.

Reconhecendo que os pedidos de asilo efetuados a Portugal nem sempre correspondem a pedidos únicos no espaço europeu, ou seja, podem ter subjacentes movimentos secundários (indivíduos que solicitam proteção também em outros Estados-membros antes ou depois de formularem o pedido em Portugal), e podem induzir ainda a desistências (conforme se mostrou a partir dos dados do EUROSTAT no capítulo 1.2), considera-se relevante analisar neste capítulo também os movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo de Portugal, tanto quando Portugal foi requerido como quando foi requerente (subcapítulo 3.4).

Finalmente, considera-se ainda neste capítulo, para melhor caracterizar os pedidos de proteção internacional, os dados relativos às missões de seleção ao abrigo de mecanismos europeus de proteção internacional e que enquadraram parte das chegadas ao país a partir de 2018, especialmente por via da Reinstalação (subcapítulo 3.5).

3.1. Evolução dos Pedidos de Proteção Internacional a Portugal: tendências da última década

Embora seja claro a partir dos dados internacionais (detalhados no capítulo 2) que Portugal não se encontra entre os principais destinos de asilo no mundo ou na Europa (em 2019, segundo dados do EUROSTAT, o país posicionava-se em 22.º entre os 28 Estados-membros da UE, sendo que os pedidos de proteção internacional a Portugal representaram apenas 0,3% do total de pedidos da UE28), globalmente, na última década, o país incrementou substantivamente o número de pedidos de proteção internacional: se entre 2000 e 2012 o país recebeu uma média relativamente constante de cerca de 200 pedidos por ano, entre

2013 e 2019 o país quadruplicou o número de pedidos atingindo o valor mais elevado de 1.820 pedidos em território nacional no último ano.

Entre 2015 e 2019, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu mais quatro canais de entrada, o que contrastou com o que se verificava antes. Até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados já em território nacional, por via de *pedidos espontâneos*, ou, pontualmente, por via do mecanismo de reinstalação que funcionava desde 2006 (com uma quota anual de 30 pessoas). Entre 2015 e 2019, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada para além de pedidos em território nacional, por mecanismos europeus de proteção: (1) a proteção através do *mecanismo de recolocação* (que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal tinha o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo recolocado um total de 1.550, ou seja, executou 52,5% do seu compromisso); (2) o *Acordo UE/Turquia 1x1* assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo recebido 142 refugiados, executando 71% do seu compromisso); e (3) o *mecanismo de reinstalação 2018-2019* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egipto 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2019 o país recebeu 409, ou seja, 40,5% de execução). Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à (4) *recolocação ad hoc* de barcos humanitários a partir de Itália e Malta não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros. Ora assumindo-se a reinstalação como um esquema de proteção internacional no qual as pessoas chegam da Turquia ou do Egipto já com estatuto de refugiado reconhecido pelo ACNUR, estas chegadas não estão contabilizadas no número anual de pedidos de proteção internacional em território nacional. Em contrapartida, no âmbito do mecanismo de recolocação as pessoas que chegam para proteção internacional a Portugal (de Itália e Grécia até abril 2018 e de Itália e Malta desde julho de 2018) procedem à instrução do processo de concessão de proteção internacional já em território português e junto do SEF, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional anualmente a Portugal.

O incremento dos pedidos de proteção internacional em território nacional é particularmente evidente nos últimos cinco anos, coincidindo com o ocorrido ao nível europeu, e que contrasta bastante com o observado no início da presente década em Portugal: segundo dados divulgados pelo EUROSTAT, de 275 pedidos em 2011, o país passou para 1.820 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais), valor mais elevado alguma vez apurado no país (vd. gráfico 3.1). Em 2019, face ao ano anterior, Portugal registou um incremento de +41,6% pedidos de proteção internacional em território nacional e face a 2017 de +4%. Em 2018 Portugal tinha registado uma redução do número de pedidos de proteção internacional em território nacional, face à tendência de incremento que tinha registado até 2017 (-26,6%, passando de 1.750 pedidos em 2017 para 1.285 em 2018), tendência coincidente com o verificado no contexto europeu (-9,1% quando os requerentes de asilo extracomunitários na UE28 passaram de 712.235 em 2017 para 647.165 em 2018 – vd. quadro 1.4), embora com uma redução mais expressiva em Portugal.

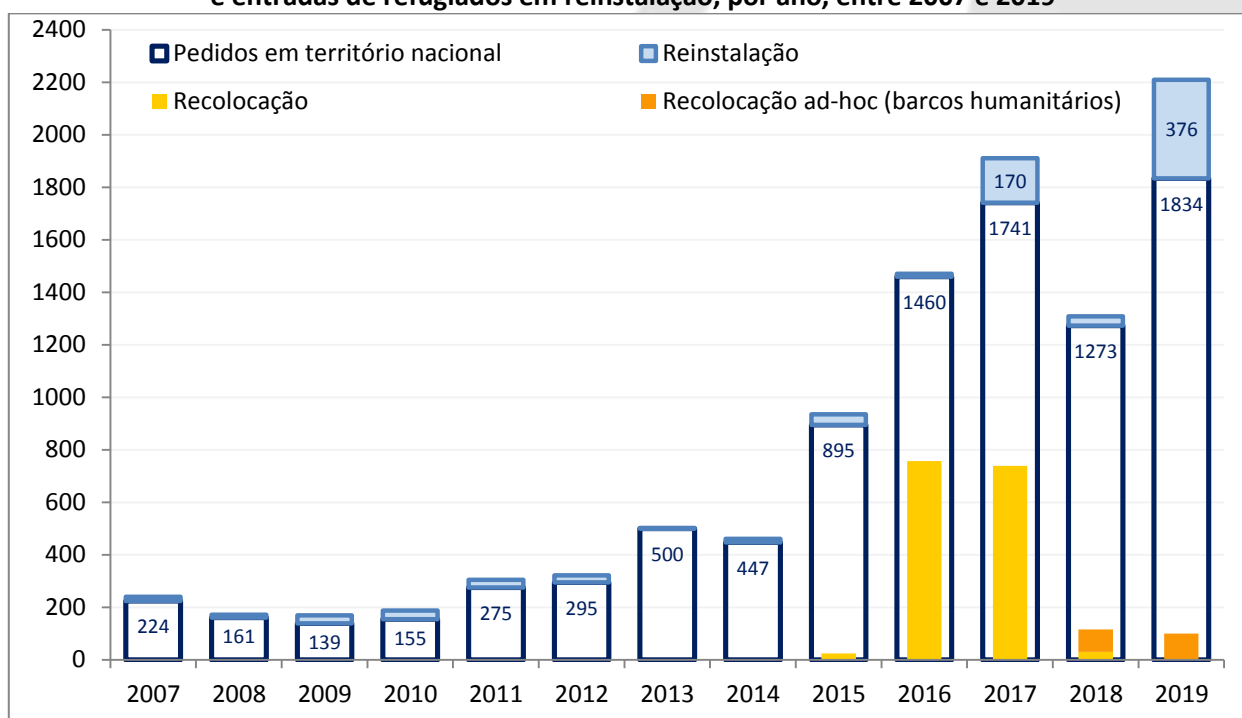
A redução verificada em 2018 no número de pedidos em território português deveu-se essencialmente à descida do número de *recolocações* no país, sabendo que o mecanismo de recolocação (de requerentes que estavam na Itália e na Grécia) funcionou apenas entre dezembro de 2015 e abril de 2018 e a partir de 2018 passa a assumir-se a *recolocação ad hoc* dos barcos humanitários (que chegam a Itália e a Malta): em 2016, dos 1.460 pedidos em território nacional, 757 foram no âmbito da recolocação; em 2017, dos 1.750 pedidos em território nacional, 739 foram no âmbito da recolocação; quando já em 2018, dos 1.285 pedidos em território nacional apenas 30 foram da recolocação e 86 de *recolocação ad hoc* dos barcos humanitários. Nota-se, deste modo, que na realidade, nos últimos anos, os pedidos espontâneos de proteção internacional *stricto sensu* (excluindo o mecanismo de recolocação) têm vindo a aumentar de forma consistente: de 712 em 2016, Portugal passa para 1.011 pedidos em 2017 (+42% face ao ano anterior), para 1.156 em 2018 (+14,3%), excluindo nesse ano as 30 entradas de recolocação e ainda as 86 de *recolocação ad hoc* dos barcos humanitários, e sobe para 1.749 em 2019 (+51,3%), excluindo 100 *recolocações ad hoc* dos barcos humanitários.

Ao apuramento global dos pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional tem

acrescido ainda o número de refugiados que entra no país anualmente ao abrigo do mecanismo de *reinstalação* (que incluiu o Programa Turquia 1x1, entre 2016 e 2017, e o Mecanismo de reinstalação 2018-2019) já com deferimento de proteção internacional assegurado (e por isso sem necessidade de solicitar pedido de proteção internacional em território nacional), tendo em 2019 sido apurado o valor mais elevado de reinstalações no país, com a entrada, nesse ano, de 376 refugiados (190 vindos do Egipto e 186 da Turquia).

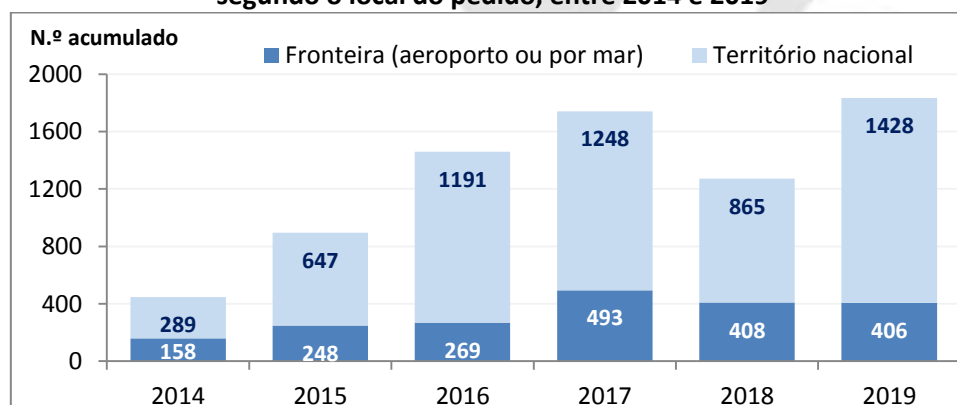
Resulta, assim, que em 2019 Portugal acolheu um total de 2.210 pessoas (1.834 pedidos formulados em território nacional e 376 refugiados do Programa Nacional de Reinstalação), assumindo-se o ano em que o país acolheu mais pessoas no âmbito da proteção internacional desde sempre (vd. gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional e entradas de refugiados em reinstalação, por ano, entre 2007 e 2019



Fonte: EUROSTAT (extração de 10.3.2020 dos dados da reinstalação), CPR (dados da reinstalação 2007-2014) e SEF para pedidos em território nacional (Sistematização da autora). // Nota: * Identifica-se que os dados administrativos nacionais não correspondem, em todos os anos, aos dados publicados pelo EUROSTAT para Portugal, e sistematizados anteriormente neste relatório (comparar este gráfico com o quadro 1.4). As discrepâncias podem associar-se à consolidação da informação nos dados administrativos e à publicação pelo EUROSTAT de dados provisórios disponibilizados pelo Estado-membro.

Gráfico 3.2. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, segundo o local do pedido, entre 2014 e 2019

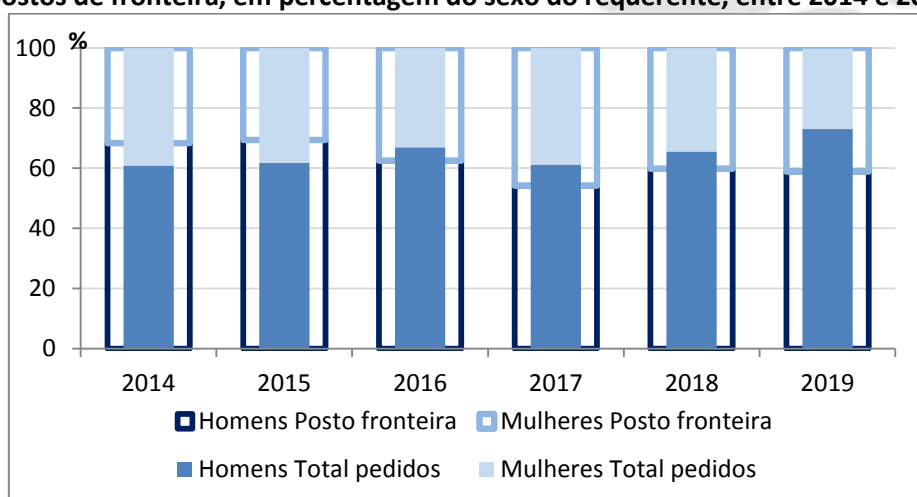


Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Entre os pedidos de proteção internacional solicitados já em Portugal, nota-se que na generalidade dos anos, a grande maioria dos pedidos é processada já em território nacional, ou seja, depois dos requerentes terem entrado no país. A livre circulação por fronteira terrestre (vindo do espaço Schengen) ou a dispensa de visto de entrada em Portugal por via aérea para algumas nacionalidades (ou a utilização de outros vistos de entrada no país: e.g. visto de turismo) induz à sobre representação do território nacional como o principal local do pedido. Nota-se, no entanto, que nos últimos três anos, em números absolutos, os pedidos em posto de fronteira (essencialmente em aeroportos de Portugal) praticamente duplicaram (assumindo-se 2017 como o valor mais elevado com 493 pedidos em posto de fronteira) face aos três anos imediatamente anteriores (sendo 2014 o ano em que menos pedidos foram solicitados em postos de fronteira com 158 pedidos). Em termos relativos, porém, face ao total de pedidos de proteção internacional, 2014 foi o ano em que os pedidos em postos de fronteira assumiram maior importância relativa (35,3%), descendo, gradualmente, essa importância nos anos seguintes (em 2015 representaram 27,7% do total de pedidos, em 2016 descem para 18,4%) para recuperar importância relativa novamente a partir de 2017 (passam a representar 28,3% em 2017 e 32,1% em 2018, mas apenas 22% em 2019) – vd. gráfico 3.2.

É importante atender, porém, que o perfil dos requerentes de proteção internacional é distinto quer se tratem de requerentes de fronteira, quer se tratem de requerentes que apresentaram o pedido em território nacional. Tendo por referência os últimos seis anos (entre 2014 e 2019), nota-se que embora as requerentes de proteção internacional do **sexo** feminino tenham globalmente menor expressão em pedidos de proteção internacional a Portugal (representaram 34,5% do total de pedidos em 2018 e 26,8% em 2019, correspondendo o último ano ao ano em que assumem menor importância relativa e 2014 e 2017 os anos em que representaram mais, respetivamente 39,1% e 38,8%), as requerentes do sexo feminino têm ganho maior importância relativa entre os requerentes em postos de fronteira que em território nacional desde 2016 (sendo especialmente notória essa importância relativa contrastante com a tendência geral em 2019): em 2017 as mulheres que requereram proteção internacional em posto de fronteira nacional representaram 45,8% (quando no total de pedidos as mulheres significavam apenas 38,8% dos pedidos, ou seja, no posto de fronteira foram +7pp), em 2018 significaram 40,2% (+5,7pp face ao que representaram no total de pedidos) e em 2019 as mulheres requerentes em postos de fronteira representaram 41,1% (+14,3pp que o observado no total de pedidos) – vd. gráfico 3.3.

Gráfico 3.3. Total de pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal e pedidos solicitados em postos de fronteira, em percentagem do sexo do requerente, entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização e cálculos da autora).

Verificam-se ainda algumas discrepâncias em função das **nacionalidades** mais representadas em cada local onde é apresentado o pedido de proteção internacional em Portugal. Tendo por referência o ano de 2019 (conforme se havia mostrado no quadro 1.10. com dados do EUROSTAT e que os dados administrativos do SEF corroboram, embora com números absolutos consolidados e por isso ligeiramente diferentes), no total

de requerentes de asilo em Portugal destacam-se nas dez principais nacionalidades: Angola (308 pedidos ou 16,7% do total de pedidos de 2019), Gâmbia (173 pedidos ou 9,4% dos pedidos), Guiné-Bissau (160 ou 8,7% dos pedidos), Guiné (128 ou 6,9% dos pedidos), Venezuela (96 ou 5,2% dos pedidos), República Democrática do Congo (85 ou 4,6%), Nigéria (82 ou 4,4%), Ucrânia (80 ou 4,3%), Senegal (73 ou 3,9%) e Camarões (51 ou 2,8% do total de pedidos de 2019) – vd. quadro 3.1.

Quadro 3.1. Total de pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, pedidos solicitados em postos de fronteira e em território nacional, por dez principais nacionalidades, 2019

Países de nacionalidade	Total	Países de nacionalidade	Posto de Fronteira		Países de nacionalidade	Território Nacional	
			N	% total de pedidos da nacionalidade		N	% total de pedidos da nacionalidade
Angola	308	Rep. D. Congo	70	82,4	Angola	258	83,8
Gâmbia	173	Angola	50	16,2	Gâmbia	172	99,4
Guiné-Bissau	160	Camarões	37	72,5	Guiné-Bissau	139	86,9
Guiné	128	Togo	29	93,5	Guiné	108	84,4
Venezuela	96	Guiné-Bissau	21	13,1	Venezuela	87	90,6
Rep. D. Congo	85	Guiné	20	15,6	Ucrânia	80	100,0
Nigéria	82	Mali	16	48,5	Nigéria	78	95,1
Ucrânia	80	Congo	15	83,3	Senegal	69	94,5
Senegal	73	Serra Leoa	15	34,9	Sudão	38	97,4
Camarões	51	Costa do Marfim	13	44,8	Irão	31	93,9
Total	1.849	Total	406	22,0	Total	1.428	77,2

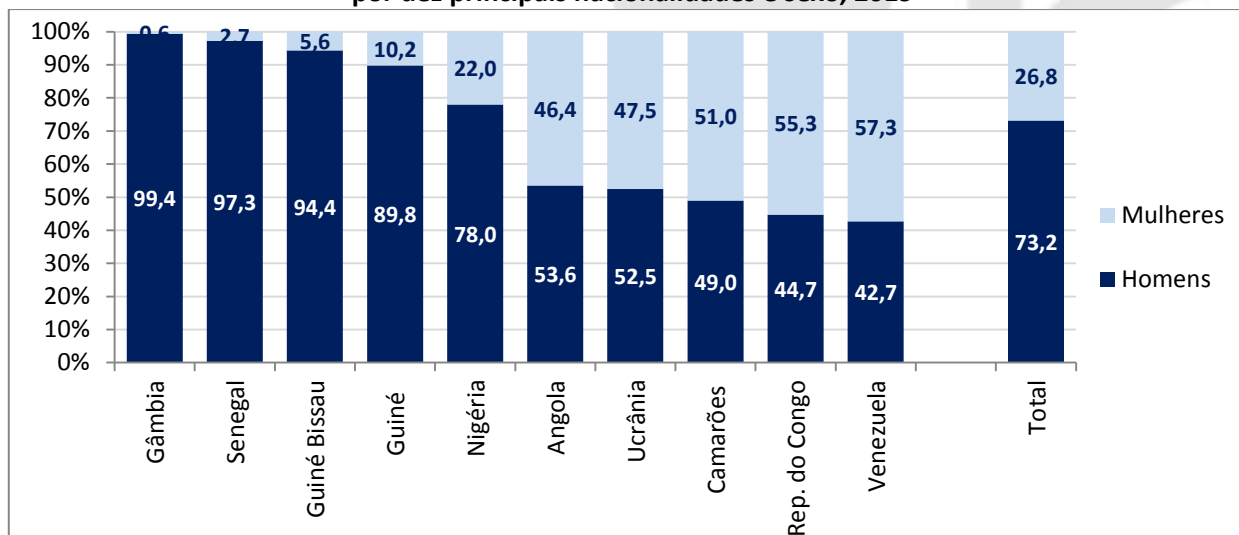
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização e cálculos da autora).

Contudo, quando a análise das principais nacionalidades dos requerentes de proteção internacional a Portugal é feita de acordo com o local do pedido no país, identificam-se algumas nuances que merecem destaque. Os maiores contrastes nas tendências identificadas em 2019 para o total de pedidos verificam-se nos pedidos solicitados nos postos de fronteira em Portugal, destacando-se, nesses, os pedidos de pessoas da República Democrática do Congo (70 pedidos em posto de fronteira, representando esse local de apresentação do pedido 82,4% do total de pedidos dessa nacionalidade) que ocupava a sexta posição no total geral de pedidos, mas que se assume como a principal nacionalidade nos pedidos em postos de fronteira. Os pedidos de angolanos (50) em postos de fronteira (a segunda nacionalidade numericamente mais representada, embora fosse a principal nacionalidade no total de pedidos), representam apenas 16,2% do total de pedidos dessa nacionalidade, sendo que, neste caso, a maioria dos pedidos (83,8%) é apresentado já em território nacional. O mesmo se verifica com os pedidos em postos de fronteira de nacionais da Guiné-Bissau (21) que representam apenas 13,1% do total de pedidos solicitados em Portugal, uma vez que a grande maioria dos pedidos desta nacionalidade acontece já em território nacional (86,9%). Nos postos de fronteira destacam-se nacionalidades que nem sequer constavam nas dez principais nacionalidades do total de pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal: caso dos pedidos de nacionais do Togo (29) em posto de fronteira, que representam 93,5% do total de pedidos dessa nacionalidade; ou de nacionais dos Camarões (37) em que os pedidos em fronteira representam 72,5% dos pedidos a Portugal – vd. quadro 3.1. Por sua vez, nos pedidos em território nacional surgem ainda duas nacionalidades que não constavam nas dez principais nacionalidades do total de pedidos: nacionais do Sudão que fizeram 38 pedidos em território nacional (nona nacionalidade mais representada nos pedidos em território nacional) que representam 97,4% do total de pedidos de proteção internacional feito a Portugal nesse ano, e os nacionais do Irão, em que os 31 pedidos feitos em território nacional representaram 93,9% do total de pedidos nesse ano dessa nacionalidade.

Conforme mostram os dados administrativos do SEF sobre pedidos de proteção internacional, a nacionalidade dos requerentes determina também variações na importância relativa que assume o **sexo** feminino ou o sexo masculino. Embora globalmente se confirme uma sobre representação de requerentes do sexo masculino no total de requerentes de proteção internacional em Portugal (o sexo masculino representou 73,2% do total de pedidos em 2019) – resultado que acompanha a tendência europeia (tal

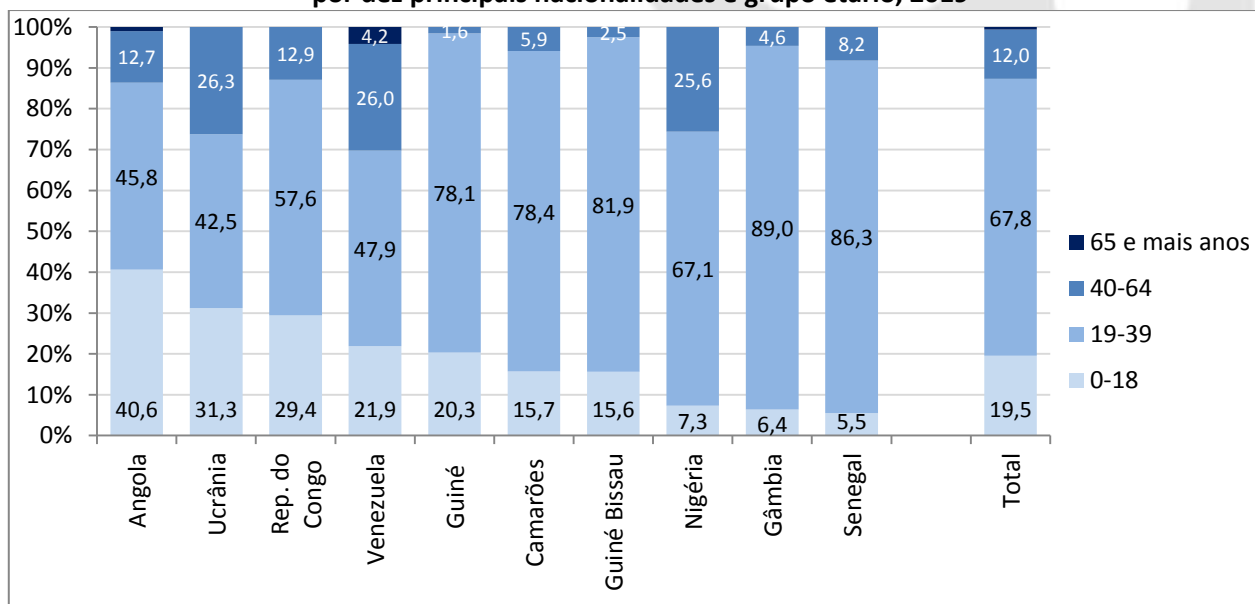
como se havia mostrado a partir dos dados do EUROSTAT no gráfico 1.11, em 2019 63% dos requerentes na UE28 são do sexo masculino) –, há nacionalidades onde o sexo masculino ainda se destacou mais (e.g. 99,4% dos requerentes da Gâmbia são do sexo masculino, 97,3% do Senegal e 94,4% da Guiné-Bissau), bem como nacionalidades onde o sexo feminino representou perto de metade dos requerentes de proteção (e.g. 57,3% dos requerentes da Venezuela são do sexo feminino, 55,3% da República Democrática do Congo, 51% dos Camarões, 47,5% da Ucrânia e 46,4% de Angola) – vd. gráfico 3.4.

Gráfico 3.4. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e sexo, 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 3.5. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e grupo etário, 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização e cálculos da autora).

A **estrutura etária** dos requerentes de proteção internacional a Portugal também não se mostra homogénea, nomeadamente em função das dez principais nacionalidades dos requerentes de asilo em 2019. Como se mostrou antes (a partir dos dados do EUROSTAT nos gráficos 1.12 e 1.13), globalmente, os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma distribuição por idades próxima da média da UE28 (embora ligeiramente com menor expressão de menores): em 2019 os requerentes com menos de 13 anos representavam 13% do total de pedidos de asilo processados em Portugal (24% na computo geral da UE28); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 5% (igualmente

5% na UE28); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 59% (47% no total da UE28); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 22% (também 22% na UE28). Os dados administrativos do SEF para 2019, embora com uma repartição por grupos etários estruturada de forma distinta, confirmam a tendência de uma sobre representação de requerentes de proteção com entre 19 e 39 anos de idade (67,8% do total de requerentes em 2019), assumindo o grupo etário até 18 anos de idade como o segundo com maior importância relativa de requerentes (19,5% dos requerentes), e o grupo etário com idades entre 40 e 64 anos o terceiro grupo (12% dos requerentes), sendo praticamente inexistentes requerentes com 65 e mais anos de idade (0,6%). Esta distribuição por idades dos requerentes de proteção internacional em Portugal não é, contudo, homogénea em função da nacionalidade do requerente: embora na generalidade das nacionalidades que pedem asilo em Portugal a maioria das pessoas têm entre 19 e 39 anos (destacando-se especialmente neste âmbito os requerentes da Guiné com 78,1% de requerentes deste grupo etário, da Guiné-Bissau com 81,9%, do Senegal com 86,3% e da Gâmbia com 89%), identificam-se nacionalidades em que a prevalência de pessoas com 18 e menos anos é bastante maior (e.g. 40,6% de requerentes angolanos com 18 e menos anos, 31,3% de requerentes ucranianos, e 29,4% de requerentes da República Democrática do Congo), tal como nacionalidades com maior número de requerentes com idades entre os 40 e 64 anos (e.g. 26,3% dos requerentes ucranianos, 26% dos venezuelanos, e 25,6% dos nigerianos) – vd. gráfico 3.5.

3.1.1. Pedidos de menores estrangeiros não acompanhados⁵²

Os dados do EUROSTAT analisados anteriormente (vd. quadro 1.12) sobre menores não acompanhados que pediram asilo nos vários países da UE28 mostram que, globalmente, nos últimos anos aumentaram substantivamente os menores não acompanhados com necessidade de proteção internacional. No início da presente década, em 2011, havia registo de 11.695 menores não acompanhados no espaço europeu, subindo esse valor para 95.215 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo para 63.260 em 2016, para 31.410 em 2017 e para 19.850 em 2018, representando em 2018 cerca de 10% do total de requerentes com menos de 18 anos na UE28. Os menores não acompanhados registados no espaço europeu na última década concentraram-se sobretudo na Alemanha (20,6% em 2018 do total de menores não acompanhados da UE28), na Itália (19,6% em 2018), no Reino Unido (15,4% em 2018) e na Grécia (13,3% em 2018). Os pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal não representaram mais do que 0,2% em 2018 do total de menores não acompanhados que se encontravam na UE28, sendo que esses menores não acompanhados em Portugal (40 pedidos em 2018) representavam nesse ano 13,1% do total de pedidos de proteção internacional de menores no país.

Embora esta seja, assim, uma realidade menos expressiva em Portugal, verifica-se que nos últimos anos aumentaram os pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados no país: o SEF apurou 46 pedidos em 2019, representando mais uma dezena que no ano anterior e recuperando o número de requerentes menores não acompanhados verificado em 2015, ano em que tinha sido registado o valor mais expressivo no país (vd. gráfico 3.6).

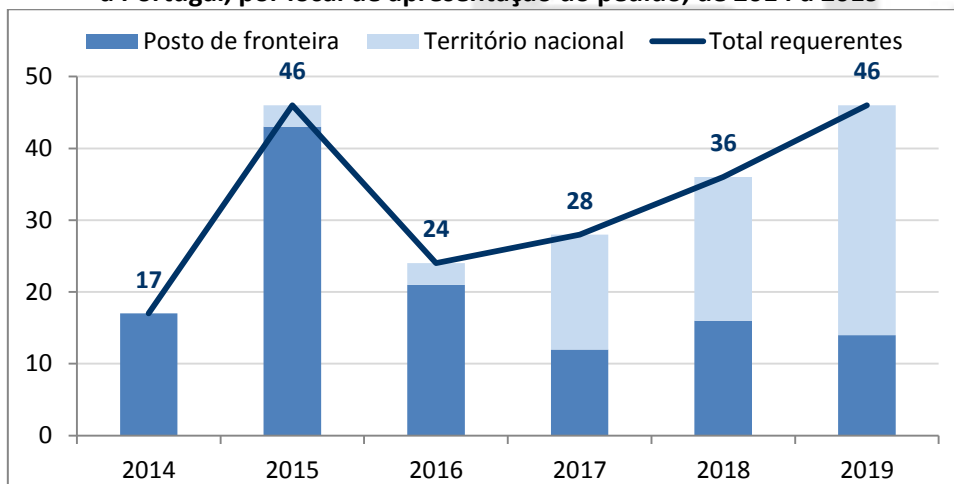
Os dados administrativos do SEF permitem ainda evidenciar que nos últimos anos mudou o **local principal de apresentação dos pedidos** de proteção internacional pelos menores não acompanhados: se até 2016 a quase totalidade dos pedidos foi apresentado em postos de fronteira (43 pedidos entre o total de 46 em 2015, e 21 pedidos entre 24 em 2016), nos três últimos anos os pedidos apresentados já em território nacional passam a representar a maioria dos pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados (20 pedidos entre o total de 36 em 2018, e 32 pedidos entre o total de 46 em 2019) - vd. gráfico 3.6.

Entre os pedidos no território nacional destaca-se o **sexo** masculino (em 2019 entre os 32 pedidos formulados dentro do território nacional, 30 foram do sexo masculino e 2 do sexo feminino), enquanto nos

⁵² Define-se *menor estrangeiro não acompanhado* como a pessoa com menos de 18 anos que entra no território de um Estado-membro da UE28 não acompanhado por um adulto responsável ou um menor que fica desacompanhado após a sua entrada no território de um Estado-membro.

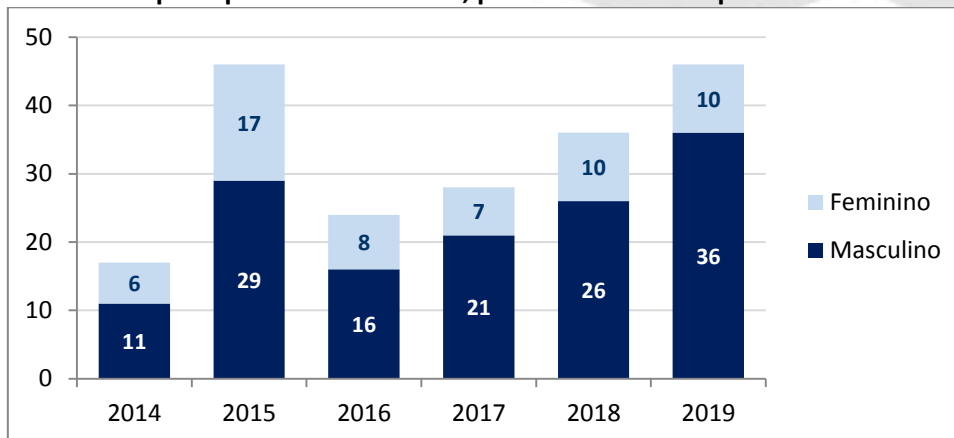
pedidos nos postos de fronteira destacam-se as requerentes menores do sexo feminino (entre os 14 pedidos nos postos de fronteira, 8 foram do sexo feminino e apenas 6 do sexo masculino). Verifica-se que foi nos anos em que se registaram mais pedidos nos postos de fronteira que também se registaram mais pedidos de menores não acompanhados do sexo feminino (especialmente claro em 2015), sendo que nos últimos anos tem diminuído a proporção de pedidos de raparigas menores desacompanhadas (gráfico 3.7).

Gráfico 3.6. Pedidos de proteção internacional de menores estrangeiros* não acompanhados a Portugal, por local de apresentação do pedido, de 2014 a 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização da autora). // Nota: *Identifica-se que os dados administrativos do SEF não correspondem, em todos os anos, aos dados publicados pelo EUROSTAT para Portugal, e sistematizados anteriormente neste relatório (comparar este gráfico com o quadro 1.12). As discrepâncias podem associar-se à consolidação da informação nos dados administrativos (e.g. pedidos de menores não acompanhados que se demonstrou não serem menores) e à publicação pelo EUROSTAT de dados provisórios disponibilizados pelo Estado-membro.

Gráfico 3.7. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo e dez principais nacionalidades, para acumulado de pedidos de 2014 a 2019



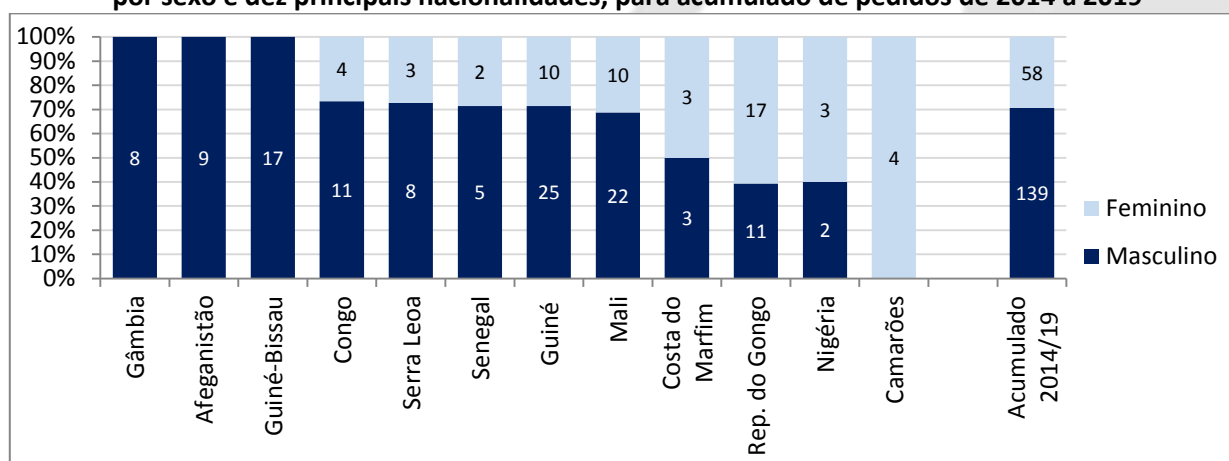
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização da autora).

Considerando, por outro lado, o acumulado de pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal entre 2014 e 2019, embora se verifique que globalmente os menores não acompanhados são maioritariamente do sexo masculino⁵³ (70,6%, ou 139 requerentes do sexo masculino

⁵³ Tendência que confirma o observado na globalidade dos países da UE28 com uma sobre representação de menores não acompanhados do sexo masculino (88,5% do total de menores não acompanhados na UE28 em 2017 e 85,8% em 2018), conforme se sistematizou no quadro 1.13 deste relatório, embora se verifique que por comparação à maioria dos países da UE28, Portugal está entre o pequeno grupo de países (grupo constituído em 2018 pela Polónia, Finlândia, Suécia, Chipre e Portugal) que recebe relativamente mais pedidos de menores não acompanhados do sexo feminino (em 2018, segundo dados do EUROSTAT, 25% dos pedidos de menores desacompanhadas em Portugal

de um total acumulado de 197 pedidos de menores não acompanhados dos últimos 6 anos), identifica-se que há nacionalidades que tiveram exclusivamente requerentes do sexo masculino (os 8 pedidos de menores não acompanhados da Gâmbia nos últimos 6 anos foram todos do sexo masculino, tal como os 9 pedidos do Afeganistão e os 17 da Guiné-Bissau), identificando-se apenas uma nacionalidade com requerentes menores exclusivamente do sexo feminino (os 4 pedidos dos Camarões foram todos de raparigas). Entre as dez principais nacionalidades dos pedidos de proteção internacional acumulados entre 2014 e 2019, apenas duas nacionalidades mostram maior número de pedidos de raparigas desacompanhadas que de rapazes desacompanhados: caso das requerentes menores desacompanhadas da República Democrática do Congo (17 pedidos do sexo feminino versus 11 do sexo masculino) e da Nigéria (3 pedidos de raparigas versus 2 pedidos de rapazes) – vd. gráfico 3.8.

Gráfico 3.8. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo e dez principais nacionalidades, para acumulado de pedidos de 2014 a 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização da autora).

Quadro 3.2. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades, para acumulado de 2014 a 2019, 2015 e 2019

Acumulado de 2014 a 2019		2015		2019	
Dez principais nacionalidades	N	Dez principais nacionalidades	N	Dez principais nacionalidades	N
Guiné	35	Mali	23	Guiné-Bissau	10
Mali	32	Guiné	7	Guiné	9
Rep. Democrática do Congo	28	Rep. Democrática do Congo	3	Rep. Democrática do Congo	7
Guiné-Bissau	17	Serra Leoa	2	Gâmbia	6
Congo	15	Senegal	2	Senegal	4
Serra Leoa	11	Guiné-Bissau	1	Mali	2
Afeganistão	9	Congo	1	Serra Leoa	2
Gâmbia	8	Costa do Marfim	1	Nigéria	2
Senegal	7	Nigéria	1	Congo	1
Costa do Marfim	6	Marrocos	1	Camarões	1
Outras nacionalidades	29	Outras nacionalidades	4	Outras nacionalidades	2
Total	197	Total	46	Total	46

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização da autora).

A mudança na sobre representação do local de apresentação do pedido de asilo nos últimos anos (de sobre representação do posto de fronteira até 2016 para maior representação dentro do território nacional nos últimos três anos) pode estar associada ainda à evolução de algumas mudanças nas **nacionalidades** mais representadas nestes pedidos de proteção de menores. Em 2019, nos 32 pedidos formulados dentro do território nacional, destacaram-se os pedidos de nacionais da Guiné-Bissau (9), da Guiné (6), da Gâmbia (6),

foram do sexo feminino quando a percentagem para o global da UE28 foi de 14%).

do Senegal (4), do Mali (2), da Nigéria (2) e da Serra Leoa (2). Já nos pedidos nos postos de fronteira as nacionalidades que mais se destacaram no último ano, entre os 14 pedidos apresentados foram da República Democrática do Congo (6) e da Guiné (3). Analisando o total de pedidos desse ano (46), nas nacionalidades mais representadas a ordenação geral passa a ser, primeiro a Guiné-Bissau (10 pedidos nesse ano), depois a Guiné (9), a República Democrática do Congo (7), a Gâmbia (6) e o Senegal (4). Ora em 2015, nas principais nacionalidades de pedidos de menores não acompanhados estavam o Mali (23 pedidos, quando em 2019 há apenas registo de 2 pedidos), a Guiné (7) e a República Democrática do Congo (3). – Vd. quadro 3.2.

As nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção de menores não acompanhados em Portugal nos últimos anos (vd. acumulado de 2014 a 2019 no quadro 3.2) contrastam bastante, por sua vez, com o observado na UE28 (vd. quadro 1.14 no subcapítulo 1.2), onde se destacam os menores não acompanhados do Afeganistão (16,1% do total de menores não acompanhados na UE28 em 2018 ou 3,2 mil), seguidos dos menores não acompanhados da Eritreia (10,2% ou 2 mil em 2018), do Paquistão (6,9% ou 1,4 mil), da Síria (6,7% ou 1,3 mil) e, só depois, da Guiné (5,8% ou 1,2 mil).

3.1.2. Pedidos de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica

A Lei do Asilo de Portugal (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) salvaguarda como beneficiários de proteção internacional a situação específica de vítimas de perseguição em razão do género (prevista na alínea f) do artigo 5º sobre atos de perseguição). Neste âmbito os pedidos de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica são enquadráveis a pessoas vulneráveis que, em razão do género, são sujeitas a atos de perseguição que constituem pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais.

Quadro 3.3. Pedidos de proteção internacional de mulheres e raparigas solicitados em Portugal, por nacionalidade, em 2019

	Pedidos de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica					Total pedidos do sexo feminino*	
	Mutilação Genital Feminina	Casamento Forçado	Sem marido e sem direitos	Discriminação por orientação sexual	Total	%	
Serra Leoa	6				6		11
Guiné	1	3			4		13
Gâmbia	1	1			2		a (1)
Gana	1	1			2		7
Rep. D. Congo		1			1		47
Eritreia			1		1		3
Quénia			1		1		1
Camarões			1		1		26
Iémen			1		1		b (0)
Mali			1		1		2
Iraque			1		1		2
Jamaica				1	1		b (0)
Angola				1	1		143
Irão				1	1		9
Total	9	6	6	3	24	4,8	496

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização da autora).

Nota: * Pedidos de proteção internacional por nacionalidade e sexo do requerente (apuramento do SEF), identificando-se que: **(a)** para a Gâmbia o SEF apura um total de 173 pedidos em 2019, dos quais apenas 1 era do sexo feminino, porém nos dados de pedidos de proteção de mulheres e raparigas com necessidades específicas são identificadas 2; **(b)** o SEF apura 0 pedidos de proteção internacional de pessoas do Iémen e da Jamaica em 2019, mas neste indicador de proteção específica a mulher ou rapariga identifica 1 pedido para cada nacionalidade.

Segundo dados apurados pelo SEF⁵⁴, durante o ano de 2019 foram registados 24 pedidos de proteção internacional por parte de mulheres (21) e filhas menores (3) com necessidade de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género (representando 4,8% no total dos 496 pedidos de proteção internacional do sexo feminino nesse ano) – vd. quadro 3.3. Os pedidos de 2019 mostram um incremento face ao ano anterior (mais 19 pedidos que em 2018): em 2018 o SEF registou apenas 5 pedidos de proteção internacional por parte de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género (1,1% no total de 441 pedidos de proteção internacional do sexo feminino em 2018).

Entre os 24 pedidos de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica apurados em 2019 pelo SEF, foram registados 9 casos de mutilação genital feminina (6 da Serra Leoa, 1 da Gâmbia, 1 da Guiné, e 1 do Gana), 6 casos de casamento forçado (3 da Guiné, 1 da Gâmbia, 1 da Guiné Bissau, e 1 da República Democrática do Congo), 6 casos de mulheres vulneráveis por se encontrarem sem marido e sem direitos (1 da Eritreia, 1 do Quénia, 1 dos Camarões, 1 do Líbano, 1 do Mali, e 1 do Iraque), e 3 casos de discriminação em virtude da orientação Sexual (1 da Jamaica, 1 de Angola e 1 do Irão).

Comparando estes pedidos de asilo de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género, com o total dos pedidos de proteção internacionais de requerentes do sexo feminino, identificam-se algumas nacionalidades em que a totalidade ou quase totalidade dos pedidos do sexo feminino foram de situações que carecem proteção específica (e.g. o único pedido de proteção internacional do sexo feminino do Quénia foi na situação de proteção específica; da Serra Leoa, dos 11 pedidos de proteção internacional do sexo feminino, 6 foram de situações de proteção específica e, desses, a totalidade por situações de mutilação genital feminina) – vd. quadro 3.3.

3.2. Deferimentos: concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária

O incremento dos pedidos de proteção internacional em território nacional nos últimos anos reflete-se, também, na evolução das concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no país, que aumentou substantivamente, especialmente entre 2016 e 2018 (vd. gráfico 3.9).

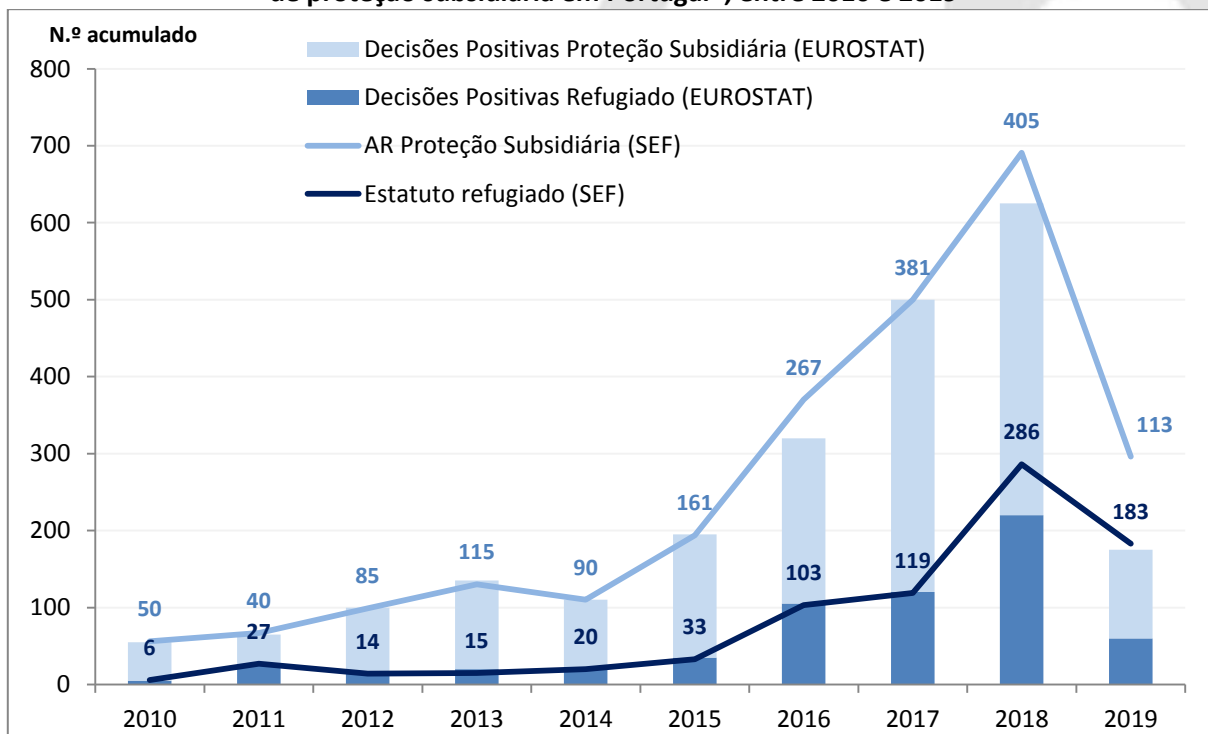
Entre 2010 e 2014 (em cinco anos) o **estatuto de refugiado** foi concedido a um total 82 pessoas, nunca ultrapassando as 20 concessões por ano. Nos cinco anos seguintes (entre 2015 e 2019), porém, esse número sobe para 724 autorizações de residência (AR) para beneficiários do estatuto de refugiado, ou seja, quase dez vezes mais (+782,9% de 2010/2014 para 2015/2019). O aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado ocorreu a partir de 2016, quando se registaram 103 concessões (+215% que em 2015), tendo o ano de 2017 registado 119 concessões (+14% que em 2016 e +340% que em 2011), 2018 registado 286 concessões (valor mais elevado da última década) e 2019 apurado 183 concessões.

Quanto à concessão de autorização de residência de beneficiários de **proteção subsidiária**, na última década o número destas concessões foi superior à atribuição do estatuto de refugiado. O número destas autorizações de residência aumentou, sobretudo, a partir do ano de 2012 (85 autorizações), registando o ano de 2018 o valor mais elevado da última década (total de 405 autorizações). Entre 2010 e 2014 (primeiros cinco anos da última década) totalizou-se a concessão de 380 AR de proteção subsidiária, subindo esse número para 1.327 nos cinco anos mais recentes (entre 2015 e 2019), quase quadruplicando o valor (+249,2% de 2010/2014 para 2015/2019) – vd. gráfico 3.9.

⁵⁴ Importa atender que os dados sobre pedidos de proteção internacional de mulheres e raparigas, enquadráveis em pessoas vulneráveis em razão do género, não são recolhidos de forma sistemática em Portugal, tendo o SEF efetuado excepcionalmente este apuramento para este relatório, para responder à recomendação da Resolução da Assembleia da República n.º 292/2018, que no seu ponto 3 solicitava: “inclua também nesse relatório informação estatística e qualitativa detalhada sobre pedidos de asilo de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género.”

Importa, neste âmbito, analisar as decisões positivas mais detalhadamente, compreendendo que no número total de **deferimentos** de cada ano apurado pelo SEF não constam as pessoas que chegam a Portugal já com estatuto de refugiado em cada ano (por via dos canais de reinstalação, nomeadamente, pelo Mecanismo de reinstalação 2018/2019 e antes pelo Acordo UE/Turquia 1x1) e que por isso não remetem nem para um pedido de proteção ao país, nem para um deferimento no país, razão pela qual o número global de pessoas que adquiriam em Portugal uma autorização de residência de beneficiário do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária em cada ano é superior ao número de decisões positivas ou deferimentos de cada ano (vd. gráfico 3.9). Por outro lado, há que reconhecer que se verifica alguma décalage temporal entre a data do deferimento e a data da concessão da autorização de residência de refugiado e de proteção subsidiária, não sendo sobrepostos os momentos de instrução do processo.⁵⁵

Gráfico 3.9. Concessões do estatuto de refugiado e de autorizações de residência de proteção subsidiária em Portugal*, entre 2010 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e EUROSTAT (extração de 11.3.2020). (Sistematização da autora).

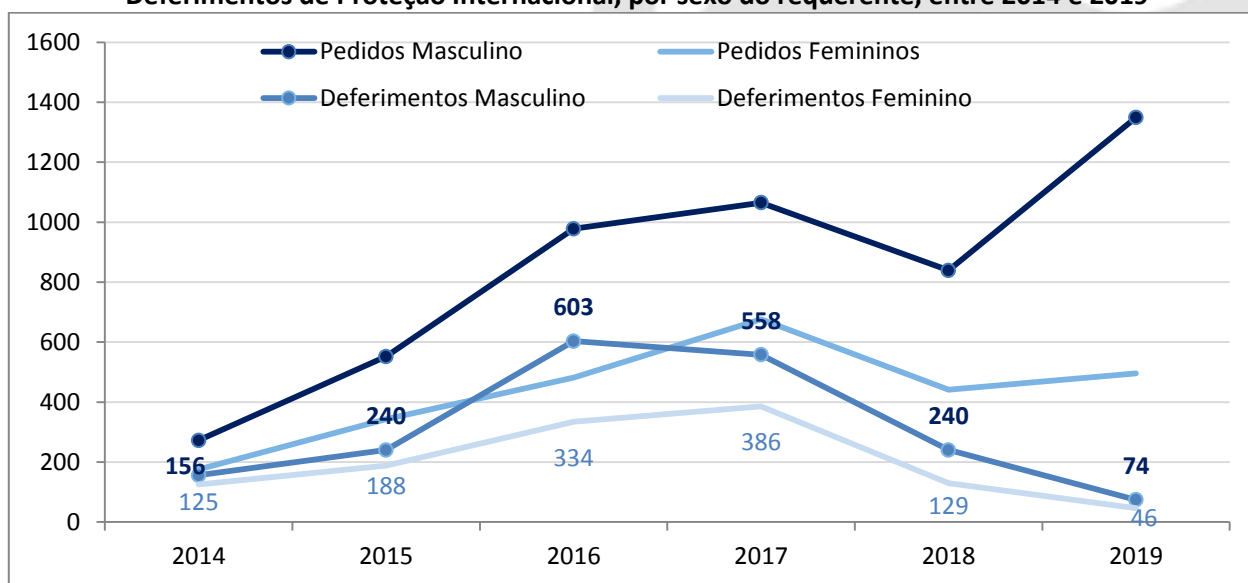
Nota: * O gráfico ilustra a discrepância que existe entre os dados administrativos do SEF e os dados publicados pelo EUROSTAT sobre Portugal. As discrepâncias podem associar-se à consolidação da informação nos dados administrativos, versus a publicação pelo EUROSTAT de dados provisórios disponibilizados pelo Estado-membro.

Décalage semelhante verifica-se entre a data de entrada dos pedidos de proteção internacional e a data do deferimento. Ainda assim, é relevante compreender a distância que se verifica ao longo dos anos entre o número de pedidos que dá entrada em cada ano no SEF e o número de deferimentos: em 2014 foram apurados 281 deferimentos (face a 447 pedidos de proteção internacional nesse ano), subindo para 428 deferimentos em 2015 (face a 895 pedidos), 937 deferimentos em 2016 (por comparação a 1.460 pedidos) e 944 deferimentos em 2017, ano em que Portugal atinge o pico no número de deferimentos (face a 1.741 pedidos), descendo acentuadamente o número de deferimentos nos dois últimos anos para 369 em 2018 (face a 1.273 pedidos em 2018) e para apenas 120 em 2019 (face a 1.834 pedidos). Resulta, assim, como se observa no gráfico 3.10, que nos últimos anos, em especial desde 2017, verifica-se um aumento da

⁵⁵ Conforme definido no artigo 27.º da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, nas “situações em que o pedido de proteção internacional tenha sido admitido, o SEF emite uma autorização de residência provisória, válida pelo período de seis meses contados da data de decisão de admissão do mesmo, renovável até decisão final”. Só depois de obter o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária o beneficiário adquire a autorização de residência válida por período inicial de cinco anos ou três anos, respetivamente.

distância entre o número de pedidos de proteção internacional que deu entrada no SEF e o número de deferimentos para ambos os **sexos dos requerentes**, embora de forma mais pronunciada no caso dos requerentes do sexo masculino. Mais se verifica que, nos últimos anos, diminuiu o número de deferimentos em ambos os sexos: se em 2016 registaram-se 603 deferimentos do sexo masculino (ano em que atinge o pico) e 334 deferimentos do sexo feminino, e em 2017 observaram-se 558 deferimentos do sexo masculino e 386 do sexo feminino (ano em que atinge o seu pico no sexo feminino), em 2018 e 2019 observa-se uma quebra acentuada do número de deferimentos tanto no sexo masculino (240 e 74, respetivamente, reduzindo para menos de metade em 2018 e a um sexto em 2019) como no sexo feminino (129 em 2018 e 46 em 2019). Embora no caso das requerentes do sexo feminino esta diminuição dos deferimentos acompanhe, em parte, a diminuição verificada nos pedidos de proteção internacional do sexo feminino, no caso dos requerentes do sexo masculino observa-se, na realidade, um incremento da distância entre os dois universos em especial em 2019 em que se registou um novo incremento dos pedidos de proteção do sexo masculino (depois de terem diminuído em 2018), mas uma acentuada quebra nos deferimentos do sexo masculino – vd. gráfico 3.10.

Gráfico 3.10. Pedidos de Proteção Internacional em Portugal e Deferimentos de Proteção Internacional, por sexo do requerente, entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Deve atender-se que se os deferimentos diminuíram substantivamente nos dois últimos anos, os indeferimentos aumentaram de forma acentuada (como se mostrará no próximo subcapítulo), refletindo uma diminuição dos pedidos que foram considerados pelo SEF como fundamentados, nomeadamente quanto à credibilidade, consistência dos factos apresentados e com base na informação à data do deferimento da situação do país de origem, em conformidade com as orientações do EASO e do ACNUR. Conforme previsto na Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) no seu artigo 18.º é definido que, na apreciação de cada pedido de proteção internacional, compete ao SEF “analisar todos os elementos pertinentes”, o que inclui tanto toda a informação disponível acerca do país de origem do requerente, como as declarações dos requerentes (e.g. situação e circunstâncias pessoais do requerente e se sofreu ou sofre perseguição ou ofensa grave), devendo essas ser “coerentes, plausíveis e não contraditórias face às informações disponíveis” e por isso validadas (tendo de ser “apurada a credibilidade geral do requerente”).

Para explicar esta quebra nos últimos anos, deve atender-se, também, que o universo de requerentes de proteção internacional não é homogéneo ou estável em cada ano. Reconhecendo que há grupos etários (nomeadamente os menores) e nacionalidades (com base na informação ao momento do país de origem que fundamenta a consistência dos factos apresentados) mais enquadráveis para admissibilidade e deferimento nos pedidos de proteção, verifica-se que esse universo tem sido variável no volume de

pedidos de proteção ao país ao longo dos anos, sendo que, nos dois últimos anos, diminuiu nos pedidos os requerentes que têm tido uma maior taxa de reconhecimento da necessidade de proteção.

Quadro 3.4. Decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional no total da UE28, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção, por nacionalidade do requerente, em 2019

Nacionalidade (20 principais nacionalidades)	Total Decisões	Positivas	Taxa de reconhecimento (Total)	Estatuto de Refugiado	Proteção Subsidiária	Taxa de reconhecimento de Estatuto de Refugiado e de Proteção Subsidiária
Síria	69.750	59.620	85,5	36.445	22.330	84,3
Venezuela	38.690	37.230	96,2	935	1.100	5,3
Afeganistão	35.720	19.410	54,3	7.500	9.105	46,5
Iraque	32.885	13.595	41,3	9.480	2.975	37,9
Nigéria	30.850	4.795	15,5	3.430	390	12,4
Paquistão	25.020	3.085	12,3	1.725	1.005	10,9
Albânia	20.415	1.450	7,1	600	675	6,2
Geórgia	18.745	750	4,0	385	305	3,7
Irão	18.695	7.570	40,5	7.115	235	39,3
Turquia	17.330	9.180	53,0	8.675	155	51,0
Bangladesh	16.005	1.220	7,6	725	315	6,5
Guiné	13.990	2.485	17,8	1.945	370	16,5
Somália	11.360	5.645	49,7	3.615	1.705	46,8
Rússia	11.220	2.525	22,5	1.925	360	20,4
Eritreia	11.140	9.135	82,0	6.855	1.845	78,1
Ucrânia	9.375	960	10,2	285	500	8,4
Costa do Marfim	9.025	1.615	17,9	1.215	310	16,9
Mali	8.520	1.325	15,6	530	710	14,6
Senegal	8.135	580	7,1	415	95	6,3
Marrocos	7.600	665	8,8	540	75	8,1
Sudão	7.050	4.390	62,3	3.895	460	61,8
Total	569.600	221.025	38,8	121.575	53.230	30,7

Fonte: EUROSTAT (extraído a 11.3.2020). (sistematização e cálculos da autora).

Considerando os dados das decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional no total da UE28 (quadro 3.4), identifica-se que para as vinte **nacionalidades** com maior número de decisões proferidas em 2019 há taxas de reconhecimento⁵⁶ bastante variáveis em função das nacionalidades dos requerentes. Em 2019 a nacionalidade com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional foi a venezuelana com 96,2% de taxa de reconhecimento total (embora com apenas 5,3% de taxa de reconhecimento para estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, uma vez que a maioria dos pedidos foram deferidos para permanências por razões humanitárias na UE28), seguida da síria com 85,5% (sendo que em 2019 continua a ser esta a nacionalidade com maior taxa de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária de 84,3%), dos nacionais da Eritreia com 82% (78,1% para taxa de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária), do Sudão com 62,3% (61,8% de reconhecimento de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária) e do Afeganistão com 54,3% (mas 46,5% de taxa de reconhecimento de refugiado ou proteção subsidiária), tendo nesse ano todas as outras nacionalidades obtido menos de metade de reconhecimentos dos pedidos recebidos no total de países da UE28. Em 2019, entre as vinte nacionalidades com maior número de decisões proferidas, destacam-se

⁵⁶ As taxas de reconhecimento (ou “recognition rates”) correspondem ao número de decisões positivas por cada 100 decisões de primeira instância proferidas, neste caso para cada nacionalidade (para maior detalhe vd. *Asylum quarterly report. Statistics Explained* de 9/3/2020 (disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>).

como as nacionalidades com menores taxas de reconhecimento a albanesa e a senegalesa com uma taxa de 7,1% (6,2% e 6,3%, respetivamente, de taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária), seguidas dos nacionais do Bangladesh com uma taxa de 7,6% (6,5% de reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária), de Marrocos com 8,8% (8,1%) e da Ucrânia com 10,2% (8,4%).

Quadro 3.5. Decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional de Portugal, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção, por nacionalidade do requerente, em 2019

Nacionalidade (com mais de 10 decisões proferidas)	Total	Positivas	Taxa de reconhecimento do Estatuto de Refugiado e Proteção Subsidiária (Portugal)	Taxa de reconhecimento do Estatuto de Refugiado e Proteção Subsidiária (Total UE28)
Angola	170	0	0,0	17,2
Síria	85	85	100,0	84,3
Rep. D. Congo	60	5	8,3	32,0
Venezuela	40	0	0,0	5,3
Ucrânia	30	15	50,0	8,4
Guiné	30	5	16,7	16,5
Guiné-Bissau	30	0	0,0	4,8
Camarões	25	0	0,0	27,1
Togo	25	0	0,0	12,7
Nigéria	20	0	0,0	12,4
Congo	15	0	0,0	24,7
Eritreia	15	15	100,0	78,1
Mali	15	0	0,0	14,6
Costa do Marfim	10	0	0,0	16,9
Gana	10	0	0,0	4,9
Senegal	10	0	0,0	6,3
Irão	10	5	50,0	39,3
Iraque	10	5	50,0	37,9
Total	745	170	22,8	30,7

Fonte: EUROSTAT (extraído a 11.3.2020). (sistematização e cálculos da autora).

Comparando os resultados do total da UE28 (quadro 3.4) com os resultados de Portugal para o mesmo ano (quadro 3.5), identifica-se o incremento de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária nas decisões proferidas em Portugal, o que explica, em parte, a diminuição dos deferimentos em 2019 no país face ao total de decisões de primeira instância de proteção internacional proferidas (recorde-se o identificado a partir do gráfico 1.6. deste relatório, em que Portugal, de 60 decisões positivas por cada 100 decisões em 2018 passa para apenas 23 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas). Em 2019, segundo dados sistematizados pelo EUROSTAT sobre o país, a nacionalidade sobre a qual Portugal proferiu mais decisões foi a angolana (170 decisões), embora tenha conduzido a zero decisões positivas (o que contrasta com a taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado e proteção subsidiária da UE28 nesse ano de 17,2%); seguindo-se os nacionais da Síria (85 decisões) com uma taxa de reconhecimento de 100% (quando a média da UE28 era de 84,3%) e da República Democrática do Congo (60 decisões das quais 5 foram positivas, gerando uma taxa de reconhecimento de 8,3%, quando a média da UE28 foi de 32%). Embora o apuramento rigoroso das taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária observadas em Portugal e registadas na média da UE28 não conduza inteiramente à sobreposição equilibrada de valores, verifica-se, em traços gerais, que há o mesmo sentido (mais positivo ou mais negativo) dos reconhecimentos do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no país e na UE28: Portugal apresenta taxas de reconhecimento mais elevadas para as mesmas nacionalidades que apresentam maiores taxas de reconhecimento na UE28 (e.g. Síria, Eritreia), tal como apresenta menores taxas de reconhecimento para as mesmas nacionalidades que apresentam menor reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no contexto

europeu (e.g. Guiné, Guiné-Bissau, Gana, Senegal, Togo, Nigéria, Mali, Costa do Marfim) – vd. quadro 3.5.

Olhando para os dados administrativos do SEF sobre deferimentos de pedidos de proteção internacional, entre 2014 e 2019, identifica-se que nos anos em que ocorreram mais deferimentos, os respetivos deferimentos estiveram essencialmente associados a nacionalidades que, no contexto europeu, apresentam maiores taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e, em contrapartida, nos anos em que se observou menor número de deferimentos se constata, essencialmente, nacionalidades que no contexto europeu têm menores taxas de reconhecimento (vd. quadro 3.6). Em 2014 e 2015 a nacionalidade que mais se destacou nos deferimentos de pedidos de proteção internacional a Portugal foi a ucraniana (37,7% dos deferimentos de 2014 ou 106 deferimentos, e 49,1% dos deferimentos de 2015 ou 210 deferimentos). Por sua vez, em 2016 e 2017, anos em que Portugal contabiliza o maior número de deferimentos de proteção internacional de que há registo, dos 937 deferimentos 385 foram de cidadãos sírios (41,1%) em 2016, e dos 944 deferimentos 416 foram de cidadãos sírios (44,1%) em 2017. Também entre 2016 e 2018 se destacaram nos deferimentos os nacionais da Eritreia (26,1% dos deferimentos em 2016 ou 245 deferimentos, 6,9% ou 65 deferimentos em 2017 e 13% ou 48 deferimentos em 2018) e do Iraque (9,4% dos deferimentos de 2016 ou 88 deferimentos, e 17,2% ou 162 deferimentos em 2017). Ora, nos dois últimos anos e muito especialmente em 2019 não se identifica, nos deferimentos das dez nacionalidades numericamente mais representadas, nenhuma dessas nacionalidades cujas taxas de reconhecimento têm sido mais elevadas nos últimos anos, não apenas em Portugal como na generalidade dos países da UE28. Em contraste, em 2019, observando-se à partida maior dispersão de deferimentos por diferentes nacionalidades, os dois países de nacionalidade com maior número de deferimentos foram Angola (11 ou 9,2% dos deferimentos desse ano) e República Democrática do Congo (11 ou 9,2% dos deferimentos desse ano), seguindo-se o Irão (8 deferimentos) e Líbia (7).

Quadro 3.6. Deferimentos a pedidos de proteção internacional a Portugal, por dez principais nacionalidades dos requerentes em cada ano, entre 2014 e 2019

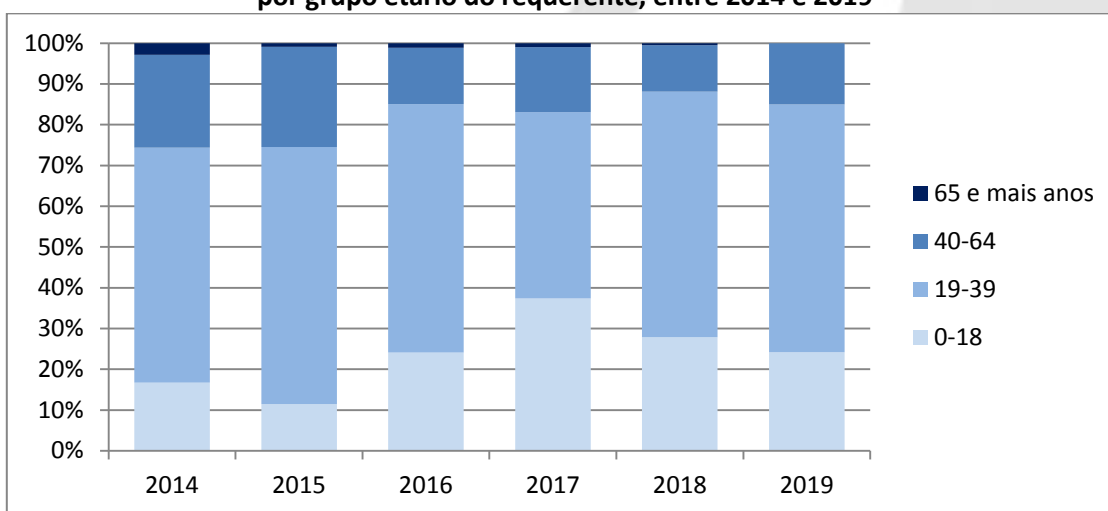
2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Ucrânia	106	Ucrânia	210	Síria	385	Síria	416	Eritreia	48	Angola	11
Paquistão	32	China	71	Eritreia	245	Iraque	162	Angola	33	Rep. Congo	11
Síria	16	Paquistão	34	Iraque	88	Ucrânia	119	Ucrânia	32	Irão	8
Irão	14	Mali	18	Ucrânia	68	Eritreia	65	Somália	29	Líbia	7
Serra Leoa	13	Síria	11	Apátrida	17	Angola	30	Síria	28	Ucrânia	6
Sri Lanca	10	Guiné	10	China	14	Venezuela	16	Turquia	25	Turquia	6
Eritreia	8	Marrocos	8	Paquistão	13	Rep. Congo	13	Rep. Congo	18	Venezuela	6
Costa Marfim	8	Irão	6	Guiné	10	Apátrida	12	Sudão	15	Camarões	6
Somália	7	Sri Lanca	5	Rep. Congo	10	Rússia	12	Paquistão	14	Guiné	5
Camarões	6	Rússia	5	Serra Leoa	9	Paquistão	10	Venezuela	13	Serra Leoa	4
Total	281	Total	428	Total	937	Total	944	Total	369	Total	120

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

A mesma heterogeneidade no universo dos que obtêm deferimento de proteção internacional em Portugal ao longo dos anos se observa na comparação dos **grupos etários dos requerentes** (vd. gráfico 3.11). Se nos anos em que aumentou substantivamente o número de deferimentos (2016 e 2017) se observou um incremento da importância relativa dos que tinham até 18 anos de idade que passam a representar 24,1% em 2016 e 37,4% em 2017, o que contrastou com a importância relativa que tinham em 2014 (16,7%) e 2015 (11,4%), nota-se nesses anos uma perda de importância relativa dos requerentes com entre 19 e 39 anos (de 63,1% em 2015 passam a representar 60,9% em 2016 e 45,7% em 2017). Por sua vez, a distribuição etária dos requerentes de proteção internacional que obtiveram deferimento em 2018 e 2019 parece regressar à tendência de 2014 e 2015, com uma sobre representação dos requerentes com entre 19 e 39 anos (a representar, respetivamente, 60,2% e 60,8%), diminuindo a importância relativa dos requerentes com mais de 40 anos de idade que obtêm deferimento do seu pedido de proteção em Portugal.

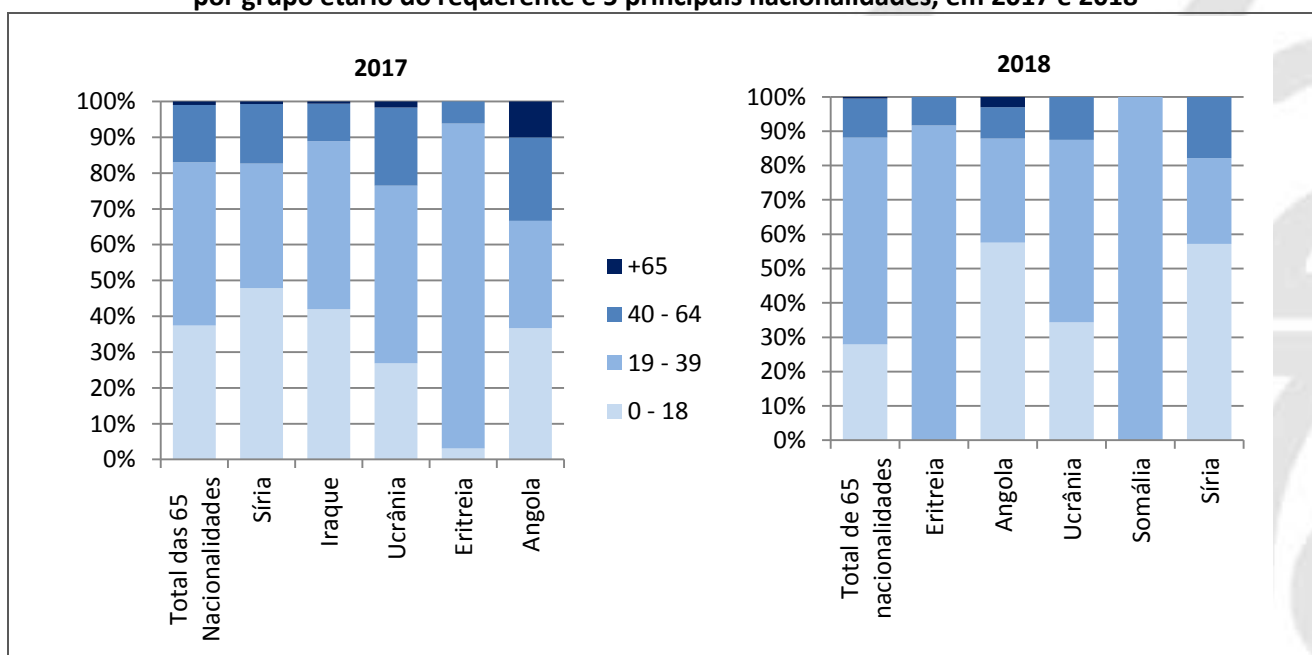
Os efeitos das nacionalidades mais representadas em cada ano na distribuição dos grupos etários dos requerentes com deferimento são evidentes (vd. gráfico 3.12). Se se comparar os anos de 2017 (com total de 944 deferimentos) e 2018 (369 deferimentos), é possível verificar que há nacionalidades com maior concentração de requerentes com até 18 anos (especialmente evidente nos sírios em 2017 e 2018, mas também nos angolanos em 2018), quando outras têm uma clara sobre representação de requerentes com entre 19 e 39 anos de idade (os nacionais da Eritreia têm tanto em 2017 como em 2018 quase a totalidade dos seus deferimentos nesse grupo etário, e em 2018 os nacionais da Somália só têm deferimentos desse grupo etário). Por outro lado, verifica-se que é praticamente apenas nos nacionais de Angola onde se encontram deferimentos de requerentes com 65 e mais anos de idade – vd. gráfico 3.12.

Gráfico 3.11. Deferimentos de proteção internacional de Portugal, por grupo etário do requerente, entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Gráfico 3.12. Deferimentos de proteção internacional de Portugal, por grupo etário do requerente e 5 principais nacionalidades, em 2017 e 2018



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

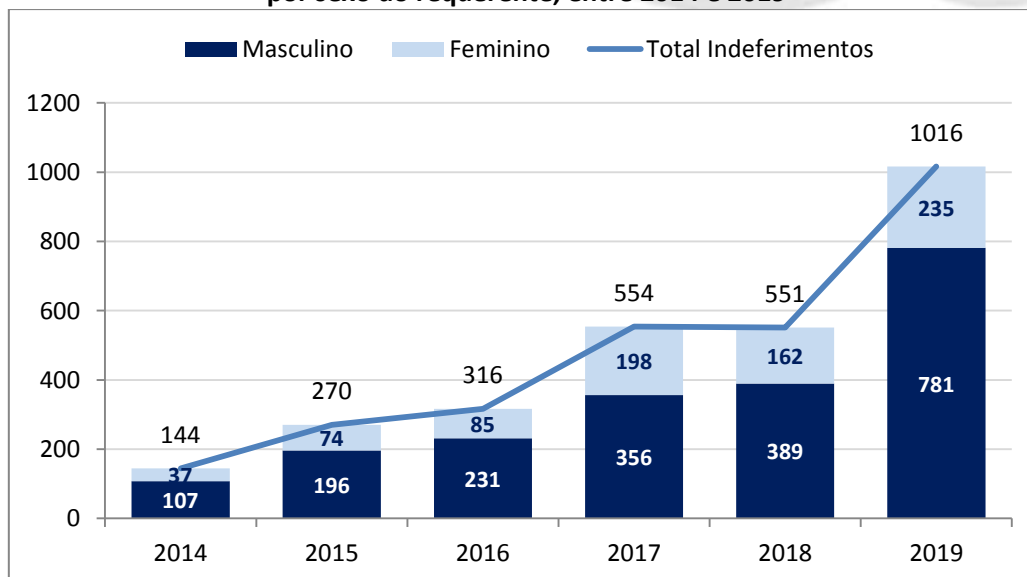
3.3. Indeferimentos e seus fundamentos

Como se analisou antes (no subcapítulo 1.2) a partir dos dados do EUROSTAT (vd. gráficos 1.7 e 1.8 e quadros 1.5 e 1.6), de 2018 para 2019 Portugal incrementou bastante a sua taxa de recusa: de 40 recusas por cada 100 decisões em 2018 (quando a média da UE28 nesse ano foi de 63 recusas por 100 decisões), o país reportou em 2019 ao EUROSTAT 76,5% de recusas (a média da UE28 nesse ano foi de 62%).

Os dados administrativos do SEF acerca dos indeferimentos processados a pedidos de proteção internacional a Portugal mostram exatamente esta progressão acentuada no último ano (vd. gráfico 3.13): de 2018 para 2019 passa-se de 551 para 1.016 indeferimentos (+84,4%). Em 2019 observa-se o maior número de indeferimentos alguma vez processado por Portugal (1.016), representando quase oito vezes mais indeferimentos que o proferido em 2014 (apenas 144 indeferimentos), sendo certo que o seu aumento reflete em parte o próprio incremento dos pedidos de proteção internacional a Portugal. A evolução dos indeferimentos é, porém, contrarrente à observada nos deferimentos, uma vez que de 2018 para 2019 tinham diminuído (de 369 deferimentos passaram a 120 deferimentos, ou seja, -67,5%), mas acompanha o incremento observado nos pedidos de proteção internacional (de 1.273 pedidos em 2018 passa-se a 1.834 pedidos em 2019, ou seja, +44,1%), embora de forma mais pronunciada (+40,3 pontos percentuais nos indeferimentos que o observado no crescimento dos pedidos).

Atendendo ao **sexo** dos requerentes de que foram alvo de indeferimento nos últimos anos, verifica-se que o incremento dos indeferimentos está mais associado ao sexo masculino: de 2017 para 2018 observa-se um decréscimo dos indeferimentos do sexo feminino (-18,2%, passam de 198 para 162 indeferimentos), embora no caso do sexo masculino se verifique já a tendência de incremento (+9,3%, passam de 356 para 389 indeferimentos); observando-se que, de 2018 para 2019, há um aumento dos indeferimentos em ambos os sexos dos requerentes, mas mais pronunciado no sexo masculino (+100,8% no sexo masculino, passam de 389 indeferimentos a 781 indeferimentos; e no sexo feminino +45,1%, de 162 indeferimentos incrementam para 235 em 2019) – vd. gráfico 3.13.

Gráfico 3.13. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por sexo do requerente, entre 2014 e 2019

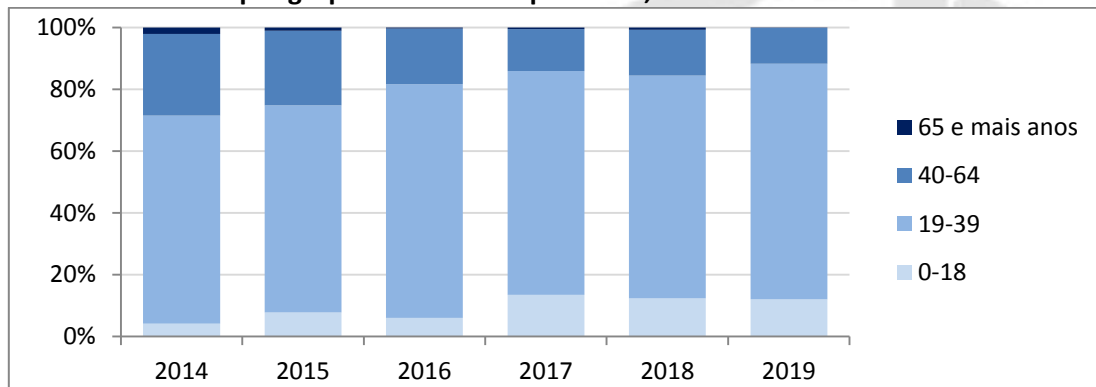


Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Contrastando também com o que se observou nas características sociodemográficas dos requerentes com deferimento, nos indeferimentos observa-se uma forte sobre representação de indeferimentos de requerentes com entre 19 e 39 anos, identificando-se menos indeferimentos para requerentes com menos

de 18 anos⁵⁷ (que tanto nos pedidos como nos deferimentos se assumia como um dos principais grupos etários dos requerentes) por comparação aos requerentes com idades entre os 40 e 64 anos (gráfico 3.14).

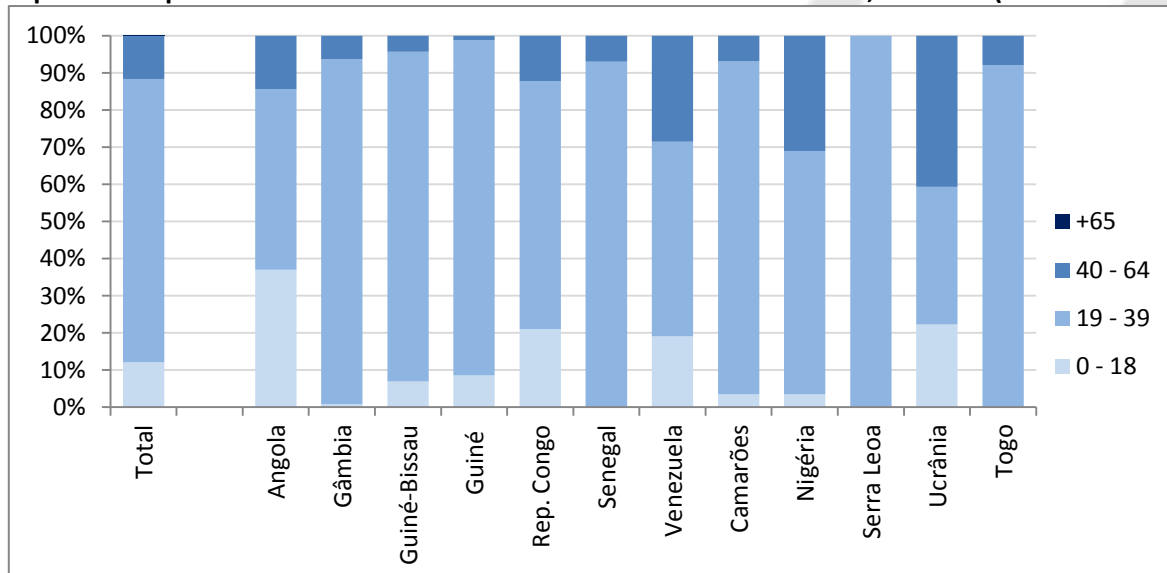
Gráfico 3.14. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por grupo etário dos requerentes, entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Observa-se, assim, que há **grupos etários** – como o é em particular o grupo etário dos com menos de 18 anos – que têm maiores taxas de reconhecimento e salvaguarda de proteção e por isso assumem pouca expressão nos indeferimentos. Considerando-se apenas os indeferimentos proferidos em 2019 (total de 1.016 indeferimentos), das **nacionalidades** com maior número de indeferimentos, verifica-se tanto nacionalidades onde o grupo etário dos 19 aos 39 anos praticamente corresponde à totalidade dos indeferimentos (e.g. nacionais da Serra Leoa, da Gâmbia, do Senegal, da Guiné e da Guiné-Bissau), como nacionalidades que assumem para além da sobre representação do grupo etário dos 19-39 anos ainda alguma expressão de indeferimentos de requerentes com entre 40 e 64 anos (e.g. nacionais da Venezuela, da Nigéria), surgindo de forma isolada o caso da Ucrânia com equilíbrio entre esses dois grupos etários (vd. gráfico 3.15). Em 2019 a nacionalidade com mais indeferimentos a menores de 18 anos foi a angolana.

Gráfico 3.15. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por grupo etário do requerente e por nacionalidades com maior número de indeferimentos, em 2019 (N total = 1.016)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

⁵⁷ Importa atender que nos indeferimentos de pedidos de proteção internacional de requerentes com menos de 18 anos estão menores que acompanham os seus familiares. Não estão nestes indeferimentos de requerentes com menos de 18 anos, os pedidos de menores não acompanhados, cujo processo têm uma tramitação própria, conforme definido no artigo 79.º da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008 com alterações da Lei n.º 26/2014), sendo os pedidos deferidos de forma célere, depois de provada a idade do menor e de que não se encontram membros da sua família.

Deve atender-se que o incremento das recusas de proteção internacional no país no último ano associa-se às próprias características sociodemográficas dos requerentes. Portugal recebeu mais pedidos de requerentes de grupos etários e de nacionalidades que têm uma taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado mais baixa, razão pela qual aumentou o número de decisões de recusa.

Quadro 3.7. Total de decisões de 1ª instância e recusas a pedidos de proteção internacional nos países da UE28, por principais nacionalidades dos requerentes com maiores taxas de recusa, em 2019 e 2018

2019				2018			
Principais nacionalidades	Total Decisões	Decisões Negativas	Taxa recusa	Principais nacionalidades	Total Decisões	Decisões Negativas	Taxa recusa
Moldávia	3.480	3.450	99,1	Taiwan	225	225	100,0
Macedónia Norte	3.620	3.575	98,8	Moldávia	2.530	2.500	98,8
Montenegro	410	395	96,3	Rep. Dominicana	720	710	98,6
Geórgia	18.745	17.995	96,0	Macedónia Norte	4.285	4.190	97,8
Tunísia	2.930	2.810	95,9	Montenegro	600	580	96,7
Índia	4.080	3.900	95,6	Geórgia	13.970	13.310	95,3
Sérvia	5.240	5.005	95,5	Haiti	3.910	3.700	94,6
Equador	110	105	95,5	India	3.500	3.290	94,0
Colômbia	6.275	5.860	93,4	Servia	6.175	5.785	93,7
Bósnia Herzegovina	1.650	1.540	93,3	Argélia	6.785	6.340	93,4
Argélia	6.415	5.985	93,3	Western Sahara	755	700	92,7
Rep. Dominicana	645	600	93,0	Albânia	18.300	16.900	92,3
Nepal	495	460	92,9	Mongólia	1.175	1.085	92,3
Albânia	20.415	18.965	92,9	Arménia	6.430	5.865	91,2
Senegal	8.135	7.555	92,9	Tunísia	2.000	1.815	90,8
Gana	4.070	3.760	92,4	Cuba	810	735	90,7
Bangladesh	16.005	14.785	92,4	Nicarágua	215	195	90,7
Haiti	4.500	4.150	92,2	Bósnia Herzegovina	2.035	1.825	89,7
Guiné-Bissau	835	770	92,2	Madagáscar	135	120	88,9
Arménia	4.190	3.825	91,3	Tanzânia	220	195	88,6
Marrocos	7.600	6.935	91,3	Quênia	470	415	88,3
Peru	2.210	2.015	91,2	Belarus	525	460	87,6
Namíbia	220	200	90,9	Usbequistão	580	505	87,1
Bolívia	160	145	90,6	Nepal	510	440	86,3
Gâmbia	6.185	5.560	89,9	Paquistão	27.040	23.290	86,1
Quirguizistão	590	530	89,8	Marrocos	5.370	4.620	86,0
Cazaquistão	785	705	89,8	Namíbia	140	120	85,7
Ucrânia	9.375	8.415	89,8	Líbano	1.770	1.515	85,6
Filipinas	335	300	89,6	Kosovo	5110	4360	85,3
Uzbequistão	565	505	89,4	Azerbaijão	3600	3070	85,3

Fonte: EUROSTAT (extraído a 11.3.2020). (sistematização e cálculos da autora).

Recuperando o indicador do EUROSTAT quanto às taxas de reconhecimento de cada nacionalidade requerente de proteção internacional na UE28, como se mostrou antes, identifica-se que grande parte das nacionalidades de requerentes de proteção em Portugal em 2019 não consta sequer das trinta principais nacionalidades a quem foi dado asilo na UE28 e/ou com as mais expressivas taxas de deferimento. Procedendo à análise, por sua vez, das nacionalidades que na UE28 obtiveram maiores taxas de recusa em 2018 e 2019 (vd. quadro 3.7), consegue-se identificar algumas tendências que se reproduzem nos dados administrativos dos indeferimentos processados pelo SEF para certas nacionalidades que solicitaram

proteção internacional em Portugal nos últimos anos (vd. quadro 3.8).

Em 2019, inúmeras nacionalidades de requerentes de proteção internacional do espaço europeu (UE28) tiveram a quase totalidade das decisões de primeira instância como recusadas: 99 recusas por cada 100 decisões no caso dos pedidos da Moldávia e da Macedónia do Norte; 96% de recusas para os nacionais de Montenegro, Geórgia, Tunísia, Índia e Equador; 93% de recusas para os nacionais da Colômbia, da Bósnia Herzegovina, da Argélia, da República Dominicana, do Nepal, da Albânia e do Senegal; 92% de recusas para nacionais do Gana, do Bangladesh, do Haiti e da Guiné-Bissau; 91% de recusas para os nacionais da Arménia, de Marrocos, do Peru, da Namíbia e da Bolívia; e 90% de recusas para nacionais da Gâmbia, Quirguizistão, Cazaquistão, Ucrânia e Filipinas (vd. quadro 3.7). Em 2018 surgem ainda outras nacionalidades com as mais elevadas taxas de recusa: Taiwan obteve 100% de taxa de recusa nas 225 decisões proferidas a pedidos de proteção internacional na UE28 nesse ano, seguindo-se com 99% de taxa de recusa a Moldávia e a República Dominicana.

Quadro 3.8. Indeferimentos de pedidos de proteção internacional em Portugal, por principais nacionalidades dos requerentes, entre 2014 e 2019

Nacionalidades	2014	2015	2016	2017	2018	2019		Acumulado 2014-2019	
						N	%	N	%
Angola	10	5	17	60	66	173	17,0	331	11,6
Rep. Congo	7	6	29	119	100	57	5,6	318	11,2
Ucrânia	14	112	26	18	27	27	2,7	224	7,9
Guiné	12	20	35	14	46	82	8,1	209	7,3
Gâmbia	1	2	15	15	13	126	12,4	172	6,0
Guiné-Bissau	3	1	4	4	26	116	11,4	154	5,4
Senegal	5	4	23	22	17	43	4,2	114	4,0
Mali	16	37	13	12	4	19	1,9	101	3,5
Congo	1	6	19	45	8	11	1,1	90	3,2
Serra Leoa	7	5	11	26	7	27	2,7	83	2,9
Camarões	2	3	4	20	18	29	2,9	76	2,7
Paquistão	8	17	19	4	21	6	0,6	75	2,6
Venezuela	1	1	10	11	8	42	4,1	73	2,6
Marrocos	17	12	4	9	13	12	1,2	67	2,4
Nigéria	2	1	4	7	11	29	2,9	54	1,9
Argélia	0	3	10	19	7	13	1,3	52	1,8
Togo	2	3	0	8	10	25	2,5	48	1,7
Costa do Marfim	10	5	0	9	8	15	1,5	47	1,6
Brasil	3	3	9	7	13	6	0,6	41	1,4
Afeganistão	0	2	2	14	4	16	1,6	38	1,3
Iraque	2	1	1	13	10	8	0,8	35	1,2
Comores	0	0	3	2	26	4	0,4	35	1,2
Irão	1	1	5	8	5	12	1,2	32	1,1
Gana	2	2	3	7	4	10	1,0	28	1,0
Somália	0	0	1	10	4	12	1,2	27	0,9
Mauritânia	1	1	5	11	6	3	0,3	27	0,9
Rússia	1	3	4	5	4	6	0,6	23	0,8
Bangladesh	0	1	8	2	5	4	0,4	20	0,7
Colômbia	3	1	1	1	10	2	0,2	18	0,6
Sudão	0	0	0	3	8	5	0,5	16	0,6
Total Indeferimentos	144	270	316	554	551	1.016	100	2.851	100

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Considerando os dados administrativos do SEF quanto aos indeferimentos de pedidos de proteção internacional em Portugal, entre 2014 e 2019, observam-se algumas coincidências com nacionalidades que obtêm maior número de indeferimentos (vd. quadro 3.8). Considerando o número acumulado de indeferimentos processados entre 2014 e 2019, dois países destacam-se com maior número de indeferimentos: Angola concentra 11,6% dos indeferimentos proferidos em Portugal entre 2014 e 2019 (331 entre 2.851 indeferimentos) e a República Democrática do Congo 11,2% (total acumulado de 318 indeferimentos). A esses países segue-se, em números absolutos, os indeferimentos da Ucrânia (224 indeferimentos acumulados entre 2014 e 2019, representando 7,9% do total), da Guiné (209 indeferimentos, representando 7,3%), da Gâmbia (172 indeferimentos ou 6%), da Guiné-Bissau (154 indeferimentos acumulados ou 5,4%), do Senegal (4%), do Mali (3,5%) e do Congo (3,2%).

Focando apenas a análise nos indeferimentos de 2019 em Portugal, destacam-se muito particularmente os nacionais de Angola (17% dos indeferimentos desse ano), da Gâmbia (12,4%), da Guiné-Bissau (11,4%), da Guiné (8,1%), da República Democrática do Congo (5,6%), do Senegal (4,2%), da Venezuela (4,1%), dos Camarões (2,9%), da Nigéria (2,9%) e da Ucrânia (2,7%) – vd. quadro 3.8.

Ora, os pedidos de proteção internacional de nacionais de países como o Senegal, a Gâmbia, a Guiné-Bissau e a Ucrânia também se têm destacado nas decisões de recusa na UE28 dos últimos dois anos e/ou nas nacionalidades que apresentaram maiores taxas de recusa na UE28 em 2018 e 2019 (conforme se mostrou no quadro 3.7), pelo que Portugal não é exceção neste domínio, mas os seus indeferimentos acompanham, na realidade, a tendência geral do contexto europeu. Assim, torna-se claro que o aumento dos indeferimentos nos últimos anos em Portugal, não reflete uma eventual maior restrição à proteção internacional no país, mas antes espelha o aumento em números absolutos de pedidos de proteção de nacionalidades cuja taxa de reconhecimento ao asilo tem sido ínfima também no contexto geral da UE28.

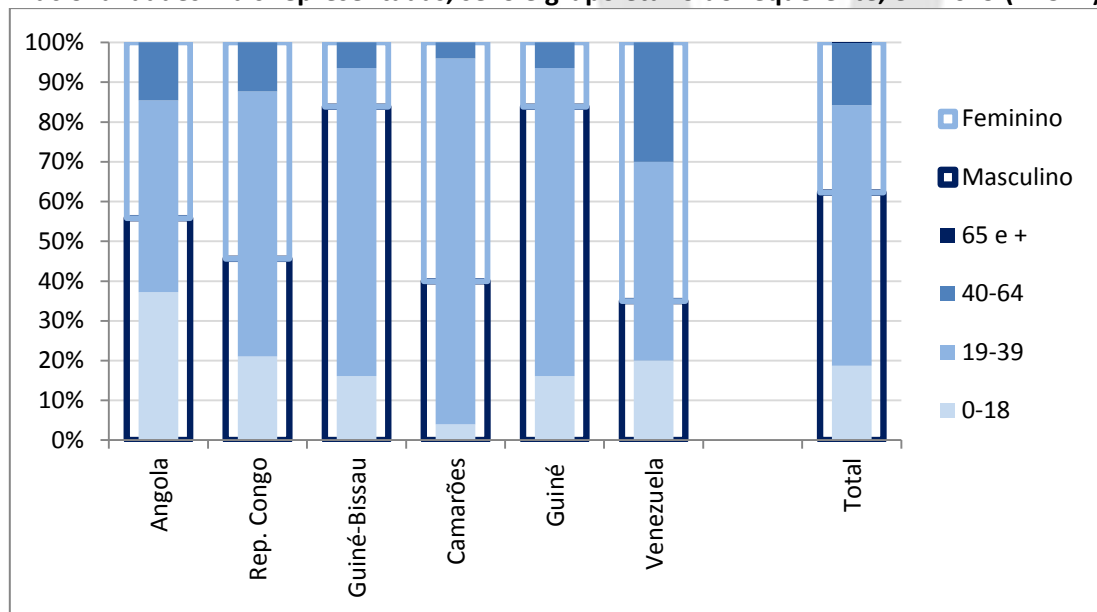
O aumento dos indeferimentos no último ano reflete, assim, um aumento de **pedidos infundados** (nos termos do artigo 19º da Lei do Asilo, Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei n.º 26/2014) de proteção internacional a Portugal: entre os 1.016 indeferimentos de 2019, 572 (56,3%) foram indeferidos por serem considerados infundados. Das 572 rejeições, a maioria foi de pedidos infundados de nacionais de países africanos (452 ou 79%), em especial de nacionais de Angola (172), da República Democrática do Congo (57), da Guiné-Bissau (31), dos Camarões (25), do Togo (25) e da Guiné (24). Dos outros continentes identificam-se menos pedidos infundados em 2019: da Europa houve 25 pedidos infundados, dos quais a maioria vieram da Ucrânia (17); da Ásia 32 pedidos infundados, a maioria dos quais do Sri Lanka (7); e da América 59 pedidos infundados, 40 dos quais da Venezuela.

Na distribuição por **sexo** dos requerentes com rejeição de pedido de proteção internacional de 2019 destaca-se o sexo masculino (356 rejeições, representando 62,2% das rejeições), representando as rejeições do sexo feminino apenas 37,8% (216 rejeições). Esta tendência não é, porém, uniforme a todas as nacionalidades mais representadas nos pedidos infundados: se há nacionalidades onde a quase totalidade das rejeições são para requerentes do sexo masculino (e.g. nacionais da Guiné-Bissau e da Guiné), também se identificam nacionalidades em que as requerentes do sexo feminino estão sobre representadas nas rejeições (e.g. nacionais dos Camarões e da Venezuela) – vd. gráfico 3.16. Por outro lado, no universo de pedidos infundados de 2019 ainda que se encontrem sobre representados os requerentes com entre 19 e 39 anos (65,6% das rejeições ou 375), o segundo grupo etário mais representado é o de requerentes com menos de 18 anos (18,7% ou 107 rejeições), seguindo-se o grupo etário com entre 40 e 64 anos de idade (15,6% das rejeições ou 89 pedidos infundados). As rejeições de requerentes com 65 e mais anos representaram apenas 0,2% (1 caso). Uma vez mais a distribuição de idades não é homogénea entre as diferentes nacionalidades: tanto se verificam nacionalidades em que a quase totalidade dos requerentes com pedidos rejeitados tinham entre 19 e 39 anos (e.g. nacionais dos Camarões), como nacionalidades sem concentração de idades e/ou com maior distribuição de requerentes pelos diferentes grupos etários (e.g. nacionais de Angola e da Venezuela) – vd. gráfico 3.16.

Como explica o SEF, *“os fundamentos do indeferimento do Estatuto de Refugiado resultam do facto de não*

ser notória qualquer medida de natureza persecutória, de que estes requerentes tenham sido vítimas em consequência de atividade por eles exercida em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana. De igual modo, também não foi invocado receio de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em determinado grupo social, nem foi exercida qualquer atividade individual suscetível de provocar um fundado receio de perseguição, na aceção do artigo 3.º da Lei de Asilo.” Mais é explicado pelo SEF, no que se refere à concessão de Proteção Subsidiária, que “não se verifica, na grande maioria das situações, um risco individual de ofensa grave (pena de morte ou execução, tortura ou tratamento desumano ou degradante), em caso de regresso ao país de origem, na aceção do artigo 7.º da Lei de Asilo.” O SEF identifica, assim, na sua análise das condições dos requerentes que na maioria dos casos estiveram perante pedidos baseados em razões “pessoais e económicas que não se enquadram nas disposições que regulam o direito de asilo em Portugal”, recordando que nesses casos o indeferimento é inevitável, seguindo as próprias orientações e definições do Manual de Procedimentos do ACNUR, nomeadamente, no seu ponto 62 onde se estabelece que: “Um migrante é uma pessoa que, por outras razões que não as mencionadas na definição, deixa voluntariamente o seu país para se instalar algures. Pode ser motivado pelo desejo de mudança ou de aventura, ou por razões familiares ou outras razões de carácter pessoal. Se é motivado exclusivamente por razões económicas, trata-se de um migrante e não de um refugiado”.

Gráfico 3.16. Rejeição de pedidos de proteção internacional em Portugal (pedidos infundados), por nacionalidades mais representadas, sexo e grupo etário do requerente, em 2019 (N=572)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Para além do incremento em Portugal dos pedidos infundados e de requerentes com baixa taxa de reconhecimento de asilo na UE28, verifica-se ainda, segundo dados administrativos apurados pelo SEF, o crescimento de **pedidos inadmissíveis**⁵⁸ que induzem ao indeferimento imediato do SEF: entre os 1.016 indeferimentos de 2019, 444 (43,7%) foram considerados inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro (nos termos do artigo 19.º-A da Lei do Asilo). Os pedidos inadmissíveis associam-se a movimentos secundários no espaço europeu, ou seja, de indivíduos que solicitaram proteção internacional em Portugal depois de terem solicitado asilo noutro Estado-membro (e eventualmente a proteção ter já sido recusada noutro Estado-membro, o que motivou a vinda ou o pedido em Portugal), razão pela qual

⁵⁸ Conforme previsto no artigo 19.º-A da Lei de Asilo, na sua redação com a Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, os pedidos de proteção internacional podem ser considerados inadmissíveis quando se verifique que, entre outros aspetos: o requerente beneficia do estatuto de proteção internacional noutro Estado-membro da UE28; ou quando outro país é considerado primeiro país de asilo; ou quando outro país que não um Estado-membro é considerado país seguro; ou quando foi apresentado um pedido subsequente em que não surgiram nem foram apresentados novos elementos que conduzam a beneficiar de proteção.

Portugal tem de indeferir estes pedidos. O subcapítulo que se segue procura exatamente detalhar a realidade dos movimentos secundários dos últimos anos, mostrando que aumentaram os pedidos de requerentes de asilo em Portugal com pedidos de asilo pendentes em outros Estados-membros, o que reforçou também a ampliação dos indeferimentos.

3.4. Movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo

Nos últimos anos os movimentos secundários de requerentes de proteção internacional no espaço europeu têm aumentado. Inúmeros estrangeiros fazem pedidos de proteção internacional a um Estado-membro, depois de terem formulado um pedido semelhante a um ou a mais Estado-membros, o que remete para movimentos secundários entre países da União Europeia desses requerentes que circulam. Fica subjacente a estes pedidos de proteção internacional a determinação do **Estado responsável**⁵⁹ pela análise do pedido (capítulo IV da Lei de Asilo), na qual identificado o Estado-membro responsável pelo primeiro pedido é requerido às respetivas autoridades desse Estado que procedam à sua “tomada” ou “retoma” a cargo, procedendo-se à execução da decisão de transferência do requerente de proteção internacional para o Estado-membro responsável.

No caso de identificados em Portugal pedidos de proteção internacional de requerentes que apresentaram anteriormente um pedido semelhante de proteção internacional em outro Estado-membro da União Europeia, determinando-se que Portugal não é o Estado responsável pela análise do pedido de proteção, Portugal assume-se como um **país requerente**, ou seja, que requer ao Estado-membro responsável pela apreciação do pedido que recupere (por transferência) os requerentes de proteção internacional identificados em território português. Nestes casos, conforme é explicitado na Lei de Asilo no artigo 19.º-A (com a alteração da Lei n.º 26/2014 de 5 de maio), Portugal assume os pedidos de proteção recebidos desses requerentes como pedidos inadmissíveis (tendo aumentado, como se mostrou antes, os pedidos inadmissíveis por esta razão no último ano).

Por sua vez, Portugal assume-se como **país requerido** sempre que sejam identificados requerentes noutros Estados-membros que formularam pedidos em momento anterior em Portugal, sendo Portugal identificado como país responsável pela análise de pedido de proteção internacional (conforme previsto no artigo 40.º da Lei n.º 26/2014 de 5 de maio).

Todos os Estados-membros requerentes ou requeridos processam “retomas a cargo” ou “tomadas a cargo”, no âmbito da aplicação do Regulamento de Dublin. Nestes dois procedimentos estão subjacentes enquadramentos distintos: se nas **retomas a cargo** o requerente é identificado como tendo um pedido de proteção internacional em mais do que um Estado-membro da UE28 (conforme definido no artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013), considerando-se o Estado responsável pela apreciação do pedido aquele onde o pedido foi apresentado primeiro (em todos os Estados o requente está enquadrado pela Lei de Asilo); nas **tomadas a cargo** o requerente de proteção internacional é identificado como tendo já um documento de residência ou visto emitido anteriormente por outro Estado-membro (no âmbito da Lei de Estrangeiros, ou de imigração, e não da Lei de Asilo), passando a responsabilidade da apreciação do pedido de proteção internacional entrado noutro Estado-membro para o Estado-membro que emitiu o visto ou título de residência válido (conforme definido no artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013).

Nos últimos anos têm aumentado as retomas e as tomadas a cargo nos vários Estados-membros. Como explica o SEF, na origem deste fenómeno estão várias razões, como *“diferenças entre os padrões de vida dos Estados-membros; condições de acesso ao mercado de trabalho; valores diferentes nos apoios*

⁵⁹ O Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

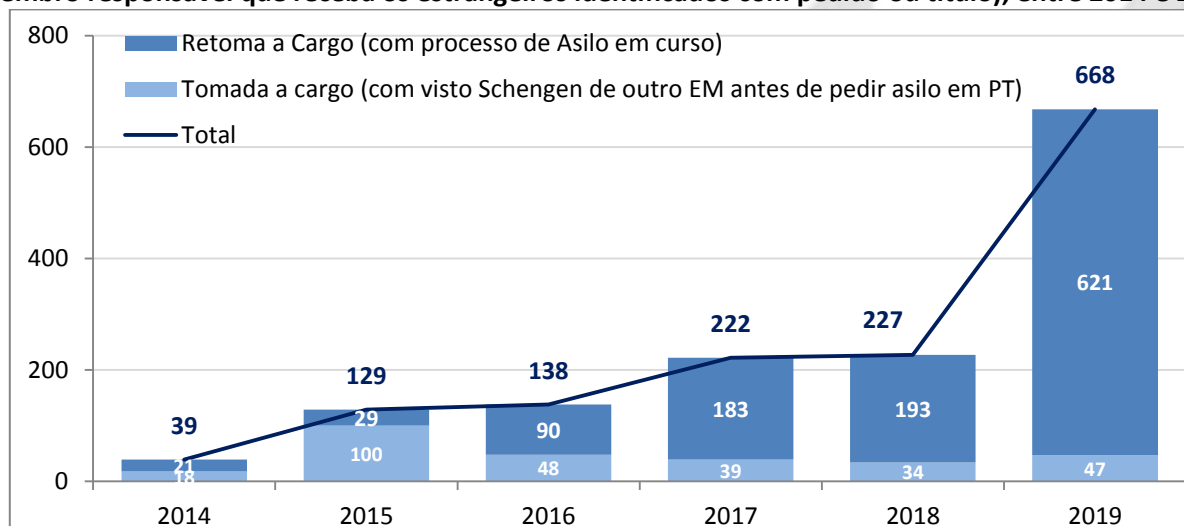
financeiros por parte do Estado; ou mesmo requerentes que se furtam ao regresso compulsivo ao seu país de origem, fruto de decisões negativas sobre os seus pedidos de proteção internacional, motivando assim estes requerentes de proteção internacional a deixarem o primeiro país da UE, onde pediram asilo e procurarem outros Estados-membros, onde formulam novo pedido de asilo, de forma a evitar o retorno ao país de origem”.

3.4.1 Portugal requerente

No último ano praticamente triplicaram os pedidos que Portugal fez a outros Estados-membros com a responsabilidade pela análise de pedidos de requerentes que pediram proteção internacional a Portugal, depois de terem feito outro ou outros pedidos de asilo (retoma a cargo) ou terem já um título de residência ou visto de outro Estado-membro (tomada a cargo): em 2018 Portugal requereu a responsabilidade de outro Estado-membro em 227 pedidos de proteção internacional feitos no país, subindo esse número para 668 em 2019 (+194,3%). O incremento do último ano deveu-se, principalmente, ao aumento das retomas a cargo (+221,8% de retomas, que passaram de 193 em 2018 para 621 em 2019), tendo as tomadas a cargo tido um incremento anual mais ténue (+38,2%, de 34 passaram a 47) – vd. gráfico 3.17.

Nos últimos seis anos é clara a tendência de crescimento destes pedidos de Portugal a outros Estados-membros, sendo mais vincado o incremento a partir de 2017 em especial das retomas a cargo: em 2014 Portugal requereu a responsabilidade de outro Estado-membro em apenas 39 pedidos de proteção internacional (18 de tomada a cargo e 21 de retoma a cargo), subindo esse número para 129 pedidos em 2015 (29 retomas a cargo, mas 100 tomadas a cargo, valor mais elevado em tomadas a cargo dos últimos seis anos), 138 em 2016 (+7% que no ano anterior, 90 retomas a cargo e 48 tomadas a cargo), 222 em 2017 (183 retomas a cargo e 39 tomadas a cargo), representando um aumento de +60,9% face ao ano anterior, para 227 em 2018 (apenas +2,3% face ao ano anterior, 193 retomas a cargo e 34 tomadas a cargo, verificando-se, nesse ano, um crescimento das retomas, mas uma diminuição das tomadas a cargo), e, finalmente, aumentando para praticamente três vezes mais em 2019, para 668 pedidos (621 retomas a cargo e 47 tomadas a cargo) – vd. gráfico 3.17.

Gráfico 3.17. Movimentos secundários de Portugal requerente (Portugal a requerer a outro Estado-membro responsável que receba os estrangeiros identificados com pedido ou título), entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Em 2019, entre os 668 requerentes de proteção internacional sinalizados para transferir de Portugal para outro Estado-membro, foram identificados pelo SEF 123 requerentes de proteção internacional com paradeiro desconhecido (saíram da entidade de acolhimento ou não compareceram no dia do embarque agendado para a transferência para o outro Estado-membro), o que inviabilizou a sua transferência para o Estado-membro com a responsabilidade de analisar o seu pedido de proteção internacional. Entre estes requerentes com paradeiro desconhecido, destacam-se nas nacionalidades mais representadas: os

nacionais da Guiné-Bissau (22), da Gâmbia (13), da Guiné (13), do Senegal (11), do Afeganistão (5), do Irão (5), da Nigéria (4), da Somália (4), do Sudão (4) e do Tajiquistão (4), ou seja, nacionalidades com menores taxas de reconhecimento do asilo (como mostrado no subcapítulo 3.2).

Entre as 621 **retomas a cargo** de pedidos de proteção internacional registados em Portugal cuja responsabilidade foi requerida a outro Estado-membro que já tinha registo de pedido de asilo do requerente, em 2019 Portugal requereu a transferência da maioria dos requerentes de 2019 para Itália (59,6% das retomas a cargo de 2019 ou 370 pedidos). Outros Estados-membros destacaram-se nas retomas a cargo requeridas por Portugal em 2019: Alemanha (14,8% das retomas a cargo ou 92 pedidos), França (6,6% ou 41 pedidos), Espanha (28 pedidos), Suíça (21) e Suécia (20) – vd. quadro 3.9. Nestas transferências de requerentes de pedidos de proteção internacional para outros Estados-membros em 2019, destacaram-se três nacionalidades dos requerentes: nacionais da República Democrática do Congo (55 pedidos), da Síria (48) e de Angola (33).

Quadro 3.9. Retomas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, em 2019

Estado-membro responsável	Retomas a cargo	
	N	%
Itália	370	59,6
Alemanha	92	14,8
França	41	6,6
Espanha	28	4,5
Suíça	21	3,4
Suécia	20	3,2
Áustria	10	1,6
Bélgica	7	1,1
Dinamarca	7	1,1
Países Baixos	7	1,1
Bulgária	4	0,6
Hungria	4	0,6
Reino Unido	4	0,6
Outros países com 1 requerente	6	1,0
Total	621	100,0

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Por sua vez nas **tomadas a cargo** que Portugal requereu a outros Estados-membros em 2019, foram identificados 47 pedidos de proteção internacional de requerentes que já eram titulares de um visto Schengen emitido por outro Estado-membro, destacando-se, neste âmbito, a transferência desses titulares para Espanha (29 requerentes), França (8) e Itália (4) – vd. quadro 3.10. Entre as principais nacionalidades destes requerentes das tomadas a cargo para outro Estado-membro estavam nacionais da Guiné (7), do Senegal (7), da Guiné-Bissau (7), da Argélia (6), da Gâmbia (4), Cuba (3), Rússia (2) e Venezuela (2), ou seja, nacionalidades bastante diversas das principais identificadas nas retomas a cargo e na realidade nacionalidades com menores taxas de reconhecimento do asilo (como mostrado no subcapítulo 3.2).

Quadro 3.10. Tomadas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, em 2019

Estado-membro responsável	Tomada a cargo (N)
Espanha	29
França	8
Itália	4
Alemanha	2
Outros países com 1 requerente	4
Total	47

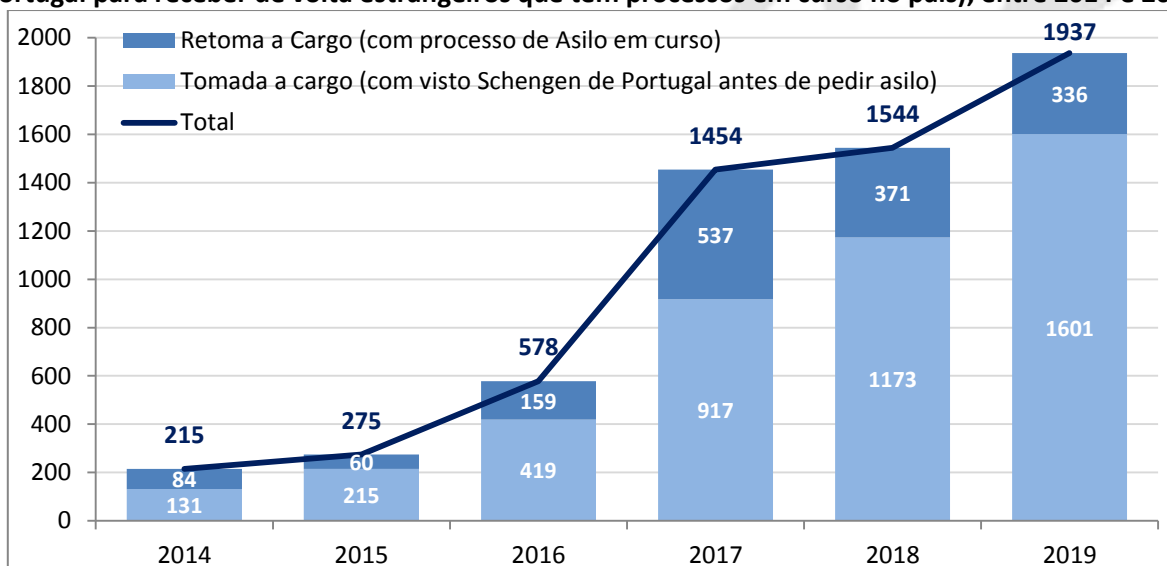
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

3.4.2. Portugal requerido

Nos últimos anos, especialmente desde 2017, também aumentaram os pedidos a Portugal (Portugal requerido), como Estado responsável para acolher a transferência de pedidos de proteção internacional recebidos noutros Estado-membros, depois dos requerentes terem solicitado proteção anteriormente em Portugal (retoma a cargo para Portugal) ou terem um título válido emitido por Portugal enquanto imigrantes (tomada a cargo para Portugal). Em 2014 Portugal ficou com a responsabilidade pela análise de 215 pedidos de proteção internacional recebidos noutro Estado-membro (84 retomas a cargo para Portugal e 131 tomadas a cargo para Portugal), subindo as transferências de pedidos de proteção internacional para Portugal para 275 em 2015 (60 retomas a cargo e 215 tomadas a cargo), representando um incremento face ao ano anterior de +27,9%, e 578 em 2016 (+110,2%, 159 retomas a cargo e 419 tomadas a cargo). A partir de 2017, Portugal ultrapassa o milhar e meio de pedidos de proteção internacional transferidos para o país (mais do triplo dos pedidos de proteção transferidos de Portugal para outro Estado-membro): em 2017 Portugal recebeu a transferência de 1.454 pedidos de proteção internacional de outros Estados-membros (537 retomas e 917 tomadas a cargo), representando um aumento face ao ano anterior de +151,6%; em 2018 passam a 1.544 pedidos de proteção internacional requeridos a Portugal (+6,2% que no ano anterior, dos quais 371 foram de retomas e 1.173 de tomadas a cargo); culminando, em 2019, em 1.937 pedidos de proteção internacional transferidos para o país (+25,5% que no ano anterior), dos quais 336 retomas a cargo e 1.601 tomadas a cargo – vd. gráfico 3.18.

Ao contrário do observado nos pedidos de proteção transferidos de Portugal para outros Estados-membros (Portugal requerente), nos pedidos de proteção transferidos de outros Estados-membros para Portugal predominam os processos de tomada a cargo, ou seja, de requerentes que apresentaram um pedido de asilo noutro Estado-membro, apesar de serem já titulares de um visto ou autorização de residência emitida por Portugal (ao abrigo da Lei de Estrangeiros, e não da Lei de Asilo). Nos últimos três anos as tomadas a cargo para Portugal foram sempre aumentando (+118,9% em 2017 quando passam a ser 917, +27,9% em 2018 quando passam a ser 1.173, e +36,5% quando passam a ser 1.601 em 2019), apesar de, por contraste, as retomas a cargo terem diminuindo (de 537 em 2017, passam para 371 em 2018, representando um decréscimo de -30,9%, e passam para 336 em 2019, -9,4% face ao ano anterior).

Gráfico 3.18. Movimentos secundários de Portugal Requerido (outros Estados-membros pedem a Portugal para receber de volta estrangeiros que têm processos em curso no país), entre 2014 e 2019



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Em 2019, entre as **retomas a cargo** (336 em 2019) em que Portugal foi requerido por ter já um pedido de proteção internacional do requerente anterior ao formulado noutro Estado-membro, destacaram-se três Estados-membros nos solicitantes: França (159 pedidos), Alemanha (104) e Bélgica (24) – vd. quadro 3.11.

Entre esses requerentes transferidos para Portugal em 2019 destacaram-se as nacionalidades da República Democrática do Congo (55), da Síria (48) e de Angola (33).

Por sua vez nas **tomadas a cargo** que Portugal foi requerido por outros Estados-membros em 2019, foram identificados 1.601 pedidos de proteção internacional de requerentes que já eram titulares de um visto Schengen emitido por Portugal (ao abrigo da sua Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), destacando-se, neste âmbito, a transferência para Portugal a partir dos seguintes Estados-membros solicitantes: França (930 pedidos), Alemanha (433) e Bélgica (90) – vd. quadro 3.12. Entre as principais nacionalidades dos requerentes das tomadas a cargo para Portugal a partir de outros Estados-membros estavam nacionais de Angola (854), da China (419) e da Nigéria (67), ou seja, nacionalidades que na realidade assumem menores taxas de reconhecimento do asilo (como mostrado no subcapítulo 3.2).

Quadro 3.11. Retomas a cargo por Estado-membro que requereu transferência para Portugal, em 2019

Estado-membro que requereu	Retomas a cargo	
	N	%
França	159	47,3
Alemanha	104	31,0
Bélgica	24	7,1
Suíça	11	3,3
Países Baixos	9	2,7
Luxemburgo	6	1,8
Reino Unido	6	1,8
Irlanda	5	1,5
Suécia	4	1,2
Eslovénia	2	0,6
Itália	2	0,6
Outros países com 1 requerente	4	1,2
Total	336	100

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Quadro 3.12. Tomadas a cargo por Estado-membro que requereu transferência para Portugal, em 2019

Estado-membro que requereu	Tomadas a cargo	
	N	%
França	930	58,1
Alemanha	433	27,0
Bélgica	90	5,6
Suécia	26	1,6
Países Baixos	25	1,6
Áustria	22	1,4
Suíça	21	1,3
Finlândia	17	1,1
Noruega	11	0,7
Itália	10	0,6
Dinamarca	4	0,2
Luxemburgo	4	0,2
Grécia	3	0,2
Islândia	3	0,2
Irlanda	2	0,1
Total	1.601	100

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Sistematização da autora).

Em 2019, dos 1.937 requerentes de proteção internacional sinalizados para serem transferidos para Portugal por o país ter sido identificado como o Estado-membro responsável por analisar o seu pedido de proteção internacional, 547 requerentes não foram transferidos para Portugal por terem paradeiro desconhecido noutra Estado-membro. Entre estes requerentes com paradeiro desconhecido, destacam-se nas nacionalidades mais representadas: nacionais de Angola (221), da China (119), da Nigéria (43), da República Democrática do Congo (29), do Senegal (23), do Sri Lanca (10), da Guiné (9), da Turquia (8), do Congo (7) e da Guiné-Bissau (7), identificando-se uma vez mais que se trata de nacionalidades com maiores taxas de recusa de proteção internacional no contexto europeu (como mostrado no subcapítulo 3.3).

3.4.3. Movimentos secundários de saída de Portugal de beneficiários de mecanismos europeus

Nos últimos anos, Portugal também registou movimentos secundários de saída do país de requerentes e beneficiários de proteção internacional que chegaram ao país entre 2015 e 2019 ao abrigo de mecanismos europeus de apoio, ou seja, nos últimos anos requerentes de asilo (ao abrigo da recolocação e recolocação *ad hoc* de barcos humanitários) e beneficiários de proteção internacional (ao abrigo de programas de reinstalação, que inclui Acordo UE/Turquia 1x1 e Reinstalação 2018/19) realizaram movimentos secundários de saída de Portugal para outro Estado-membro, embora nalguns casos já tenha ocorrido o seu regresso (retoma a cargo⁶⁰).

Quadro 3.13. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de requerentes de beneficiários de proteção internacional acolhidos ao abrigo de mecanismos de apoio, em 2019

Mecanismos de apoio	Recolocação (Dez. 2015 - Abr. 2018)	Barcos Humanitários (desde Jul. 2018)	Acordo UE/Turquia 1x1 (Jun. 2016 - Dez. 2017)	Reinstalação UE50.000 (Dez. 2018 a Dez. 2019)
Chegadas (Nº de pessoas)	1.550	184	142	409
Saídas (Nº de pessoas)	1.013	40	63	25
Taxa de movimentos secundários de saída	65,4%	21,7%	44,4%	6,1%
N.º de Retomas a cargo	136	3	8	0
% Retomas por saídas	13,4%	12,7%	7,5%	

Fonte: ACM (Sistematização e cálculos da autora).

Globalmente identifica-se, conforme os dados administrativos do acolhimento sistematizados pelo ACM, através do seu Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), que o volume de movimentos secundários de saída de Portugal de requerentes e beneficiários de proteção internacional não é uniforme em função do mecanismo europeu de apoio. Observa-se que as taxas de movimentos secundários de saída não são homogéneas entre os mecanismos de apoio europeus (vd. quadro 3.13): as desistências foram mais frequentes no mecanismo de recolocação (com chegadas entre dezembro de 2015 e abril de 2018), para o qual das 1.550 pessoas acolhidas no território nacional, 1.013 tiveram um movimento secundário de saída de Portugal (taxa de 65,4%); mas muito inferior no mecanismo de reinstalação 2018/2019, no qual os indivíduos chegam já com o estatuto de refugiado (dos 409 acolhidos, apenas 25 saíram do país, representando uma taxa de 6,1%). Embora a recolocação apresente globalmente movimentos secundários de saída mais expressivos que os restantes mecanismos de apoio no âmbito da proteção internacional de Portugal, identifica-se que a sua taxa não foi igual ao longo dos anos da sua implementação (chegadas entre dezembro de 2015 e abril de 2018): as pessoas que chegaram ao território nacional em 2017 (total de 739 entre o total de 1.550 chegadas no âmbito da recolocação) apresentaram maior proporção de movimentos secundários de saída do país (taxa de 74%, ou 547 saídas das 739 chegadas nesse ano), por comparação às pessoas chegadas em 2016 (total de 757 chegadas, das quais saíram 451 pessoas, induzindo a uma taxa de movimentos secundários de saída de 59,6% dos acolhidos em 2016), em 2018 (10 saídas das

⁶⁰ Só em 2018 foram apurados 104 movimentos secundários de saída de Portugal, 79 de requerentes acolhidos no país pelo mecanismo de recolocação, 19 do Acordo UE/Turquia 1x1 e 6 de barcos humanitários, tendo sido transferidos nesse mesmo ano para Portugal 62 pessoas por retomas a cargo (requerentes recuperados de movimentos secundários de saída).

30 pessoas que chegaram entre janeiro e abril de 2018) e em dezembro de 2015 (5 saídas das 24 pessoas que chegaram nesse mês). Como explicavam alguns técnicos de instituições envolvidas no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, na sua resposta à inquirição para este relatório, em fevereiro de 2020:

O Programa de Recolocação foi uma medida de emergência, não tendo sido possível auscultar as pessoas antes das transferências para os Estados-membros. Assim, muitas pessoas foram acolhidas em países que não seriam o seu destino final, acabando por, no caso de Portugal, abandonar o país. A taxa de abandonos foi elevadíssima, o que trouxe repercussões tanto para a disponibilidade das entidades de acolhimento receberem novos cidadãos, como para o percurso dos próprios. (técnico de instituição pública, Lisboa).

No programa de recolocação, consideramos as dificuldades e os bloqueios do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, superiores em número e em grau de dificuldade. Vinham essencialmente de campos de refugiados situados na Grécia e Itália, não tinham reconhecido o estatuto de refugiado e toda a parte burocrática de obtenção de documentação e verificação para obtenção da mesma era bastante mais demorada, o que por um lado se demonstrou desmotivador para estas pessoas e por outro contribuiu também para tornar insuficiente em termos temporais a duração do programa para uma plena integração no país de acolhimento. O facto de as expectativas criadas não corresponderem depois à realidade no terreno em Portugal, contribuiu também para alguma frustração nos indivíduos e famílias acolhidos, sendo que uma percentagem muito considerável, optou por integrar os chamados movimentos secundários e só muito poucos voltaram ao país de acolhimento por via das Retomas a Cargo. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

As retomas a cargo também têm incrementado neste âmbito: 13,4% dos movimentos secundários de saída no âmbito do mecanismo de recolocação tiveram retoma a cargo até à data (136 regressos ou transferências para o país dos 1.013 abandonos), sendo que a maioria dos regressos é das pessoas que chegaram em 2017 (102 retomas a cargo dos 547 abandonos das pessoas que chegaram em 2017, versus 34 retomas dos 451 abandonos das pessoas que chegaram em 2016). Neste âmbito, têm-se observado tanto retomas a cargo por transferência de Estados-membros que identificam Portugal como o Estado responsável pelo requerente ou beneficiário de proteção internacional e procedem à sua transferência para o país, como se têm observado retornos espontâneos ou voluntários de beneficiários ou requerentes que regressam por sua iniciativa ao país.

Procurando compreender um pouco melhor estes movimentos secundários de saída de Portugal dos últimos anos, consideram-se algumas variáveis caracterizadoras tanto acerca daqueles que abandonaram mecanismos de proteção internacional do país (e.g. nacionalidade, sexo, idade), como dos contextos locais dos quais os requerentes abandonaram (e.g. municípios).

Considerando a **nacionalidade** das pessoas chegadas a Portugal ao abrigo dos mecanismos de apoio europeus considerados (vd. quadro 3.14), observa-se que não apenas o volume de movimentos secundários de saída varia em função das principais nacionalidades (e que diferem de mecanismo de apoio para mecanismo de apoio), como a mesma nacionalidade pode apresentar diferentes taxas de saída em função do mecanismo com que chegou a Portugal. Na recolocação as principais nacionalidades enquadradas nas chegadas por via deste mecanismo de proteção internacional foram a síria (53,7% das chegadas ou 833 pessoas), a eritreia (21,9% ou 340 pessoas) e a iraquiana (21,8% ou 338 pessoas), pelo que são exatamente estas nacionalidades que predominam nos movimentos secundários de saída, embora não com a mesma proporção: na recolocação foram os iraquianos os que apresentaram maiores taxas de movimentos secundários de saída (71,9%, ou seja, das 338 chegadas desta nacionalidade ao abrigo deste mecanismo, 243 pessoas tiveram um movimento secundário de saída de Portugal), seguidos dos nacionais da Síria (taxa de 64,9% no âmbito deste programa, das 833 chegadas, 541 pessoas tiveram um movimento secundário de saída) e da Eritreia (62,4%, ou seja, das 338 chegadas, 243 saíram de Portugal). Por sua vez, nas chegadas por via da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (com taxa global de saídas de 21,7%), verifica-se uma maior dispersão de nacionalidades, sendo as quatro principais dos nacionais do Sudão (23,8% das chegadas, ou 42 pessoas), da Somália (16,3% ou 30 pessoas), da Eritreia (12,5% ou 23 pessoas) e da Nigéria (9,2% ou 17 pessoas), embora as outras nacionalidades, no seu conjunto, concentraram ainda 39,1% das chegadas, que por sua vez também assumem taxas de saída distintas: destacam-se os nacionais

da Eritreia com mais saídas por total de chegadas (16 por 23 acolhidos), e só depois os nacionais do Sudão (15 saídas por 42 chegadas). Finalmente, nos programas de reinstalação, observou-se uma maior concentração de nacionalidades o que induziu a taxas de movimentos secundários de saída muito relacionadas com essas mesmas nacionalidades: no caso do Acordo UE/Turquia 1x1, a única nacionalidade das 142 chegadas foi a síria, com uma taxa de movimentos secundários de saída de 44,4% (-20 pontos percentuais que a taxa verificada nesta nacionalidade no mecanismo de recolocação); enquanto no mecanismo de reinstalação 2018/2019, as nacionalidades mais representadas nas chegadas foram a síria (46,5% das chegadas, ou 190 pessoas) e a iraquiana (22,7% das chegadas deste mecanismo, ou 93 pessoas) que mostraram taxas de movimentos secundários de saída de 6,8% e 6,5%, respetivamente, ou seja, bastante inferiores (-58,1pp e -65,4pp) ao observado nas taxas destas nacionalidades no mecanismo de recolocação – vd. quadro 3.14.

Quadro 3.14. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por nacionalidade, no final de 2019

Recolocação (dezembro de 2015 a abril de 2018)					
Principais nacionalidades	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Síria	833	541	64,9	71	13,1
Eritreia	340	212	62,4	10	4,7
Iraque	338	243	71,9	48	19,8
Outras	39	17	43,6	0	0,0
Total	1.550	1.013	65,4	129	12,7
Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos Humanitários (dados apurados para julho 2018 a dezembro 2019)					
Principais nacionalidades	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Sudão	42	15	35,7	1	6,7
Somália	30	0	0	0	0
Eritreia	23	16	69,6	1	6,3
Nigéria	17	0	0	0	0
Outras	72	9	12,5	1	11,1
Total	184	40	21,7	3	7,5
Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)					
Principais nacionalidades	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Síria	142	63	44,4	8	12,7
Total	142	63	44,4	8	12,7
Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019)					
Principais nacionalidades	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Síria	190	13	6,8	0	
Iraque	93	6	6,5	0	
Sudão do Sul	55	0	0,0	0	
Sudão	53	1	1,9	0	
Outras	18	5	27,8	0	
Total	409	25	6,1	0	0

Fonte: ACM (Sistematização e cálculos da autoras).

Quanto às retomas a cargo destas nacionalidades com maior prevalência de movimentos secundários de saída de Portugal, identifica-se que, no final do ano de 2019, as nacionalidades com mais regressos ao país por total de abandonos eram a iraquiana (19,8% na recolocação) e a síria (13,1% na recolocação e 12,7% no caso do Acordo UE/Turquia 1x1) – vd. quadro 3.14.

Quadro 3.15. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por sexo e grupo etário, no final de 2019

Recolocação (dezembro de 2015 a abril de 2018)					
Sexo e Grupo Etário	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Masculino	980	636	64,9	89	14,0
Feminino	570	377	66,1	47	12,5
<18 anos	568	402	70,8	55	13,7
[19-39]	824	508	61,7	69	13,6
[40-64]	145	96	66,2	11	11,5
>64 anos	11	7	63,6	1	-
Total	1550	1013	65,4	136	13,4
Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos Humanitários (dados apurados para julho 2018 a dezembro 2019)					
Sexo e Grupos Etários	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Masculino	158	37	23,4	3	8,1
Feminino	26	3	11,5	0	0,0
<18 anos	46	6	13,0	0	0,0
[19-39]	134	32	23,9	3	9,4
[40-64]	4	2	-	0	0,0
Total	184	40	21,7	3	7,5
Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)					
Sexo e Grupos Etários	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Masculino	81	38	46,9	5	13,2
Feminino	61	25	41,0	3	12,0
<18 anos	95	39	41,1	3	7,7
[19-39]	24	13	54,2	3	23,1
[40-64]	23	11	47,8	2	18,2
Total	142	63	44,4	8	12,7
Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019)					
Sexo e Grupos Etários	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Masculino	207	13	6,3	0	
Feminino	202	12	5,9	0	
<18 anos	204	13	6,4	0	
[19-39]	137	7	5,1	0	
[40-64]	65	5	7,7	0	
>64 anos	3	0	0,0	0	
Total	409	25	6,1	0	0

Fonte: ACM (Sistematização e cálculos da autora). // Nota: Não há pessoas com 65 e mais anos chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 e na Recolocação *ad hoc* de barcos humanitários.

Se a análise for feita em função do **sexo** e do grupo etário das pessoas chegadas a partir de mecanismos de proteção internacional europeus, discrepâncias são também identificadas quanto à prevalência de movimentos secundários de saída e de retomas a cargo (vd. quadro 3.15). Neste âmbito, observa-se que são os homens aqueles que apresentam mais movimentos secundários de saída por total de chegadas, na generalidade dos mecanismos de proteção internacional europeus (23,4% na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com +12pp que as mulheres, 46,9% no Acordo UE/Turquia 1x1 com +6pp que as mulheres, e 6,3% no mecanismo de reinstalação 2018/2019, +0,4pp que as mulheres), a única exceção surge na recolocação em que as mulheres apresentaram, ligeiramente, maior prevalência (66,1% de taxa de saída nesse mecanismo, +1pp que o observado nos homens, ou seja, das 570 chegadas do sexo feminino, 377 saíram do país). São também as pessoas do sexo masculino que mais retomas a cargo têm por total de movimentos secundários de saída (14% ou +1,5pp que no sexo feminino); 8,1% na recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários, identificando-se no caso do sexo feminino poucas (12,5% na recolocação ou apenas 3

retomas entre 25 saídas de pessoas chegadas por via do Acordo UE/Turquia 1x1) ou nenhuma retomas a cargo (0 retomas na recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários e na reinstalação 2018/2019) – vd. quadro 3.15.

Por sua vez, se se considerar a **idade** de quem fez movimentos secundários de saída de Portugal, o grupo etário que se destaca é variável de mecanismo para mecanismo de proteção internacional: na recolocação destacam-se os indivíduos com menos de 18 anos (taxa de saída de 70,8%, ou seja, 402 movimentos secundários de saída face a 568 chegadas na recolocação, representando +5pp que a média geral das chegadas desse mecanismo); na recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários destacam-se as pessoas com entre 19 e 39 anos de idade (23,9%, ou 32 movimentos secundários de saída em 134 chegadas desse grupo etário); no Acordo UE/Turquia 1x1 os indivíduos com entre 19 e 39 anos têm proporcionalmente mais saídas por total de chegadas (13 movimentos secundários de saída em 24 chegadas); e na reinstalação são os menores de 18 anos que proporcionalmente mais se destacam (13 saídas por 204 chegadas desse grupo etário) – vd. quadro 3.15.

Finalmente, atendendo às **características dos contextos de acolhimento**, identifica-se também algumas discrepâncias que devem ser destacadas quanto aos movimentos secundários de saída das pessoas chegadas por mecanismos de proteção internacional (vd. quadro 3.16). Sabendo que o mecanismo de recolocação foi o que teve subjacente uma maior dispersão territorial do acolhimento de pessoas chegadas (total de 106 municípios acolheram, embora três municípios tivesse recebido mais pessoas: Lisboa com 19,9% das chegadas deste mecanismo, Sintra com 6,2% e Guimarães com 5,6%), nota-se uma grande variação das taxas de movimentos secundários de saída de município para município: Coimbra (84,6%), Guimarães (82,8%) e Setúbal (81,4%) foram, entre os municípios com mais chegadas, aqueles que tiveram mais movimentos secundários de saída, seguidos por Lisboa (76% de movimentos secundários de saída) e Sintra (59,4%). Proporcionalmente neste mecanismo os municípios com mais acolhimentos que tiveram menos abandonos foram Oeiras (12 saídas de 40 chegadas), Ourém (15 saídas e 39 chegadas) e Braga (21 saídas por 43 chegadas).

Nos restantes mecanismos de acolhimento, os movimentos secundários de saída têm uma prevalência bastante menor na generalidade dos municípios, tendo também existindo menor dispersão territorial no acolhimento (recolocação *ad hoc* com chegadas distribuídas por 16 municípios, Acordo UE/Turquia 1x1 por 14 municípios, e reinstalação 2018/2019 por 39 municípios), porém Coimbra volta a destacar-se com mais movimentos secundários de saída no âmbito das chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 (29 saídas por 45 chegadas), embora no caso da reinstalação este município não reporte movimentos secundários de saída (0 saídas entre 23 chegadas) – vd. quadro 3.16.

Resulta, assim, que é difícil de estabelecer correlações entre a prevalência de movimentos secundários de saída e as características ou localização dos municípios (e.g. interior versus litoral, centros urbanos, densidade populacional), fazendo querer que o que determina o maior número de movimentos secundários de saída é o tipo de mecanismo de chegada, percebendo-se ainda que os primeiros mecanismos (Recolocação e Acordo UE/Turquia 1x1) apresentaram maiores taxas de abandono, o que poderá associar-se às características dos próprios mecanismos⁶¹.

⁶¹ A maior expressão de taxas de movimentos secundários de saída nos primeiros mecanismos europeus, da Recolocação e do Acordo UE/Turquia 1x1, tanto pode associar-se às pessoas que chegaram nesses mecanismos (principalmente sírios, iraquianos e eritreus, que apresentam maiores taxas de saída quando comparados com outras nacionalidades, como dos nacionais da Somália, Nigéria, Sudão do Sul ou do Sudão com praticamente inexistentes movimentos secundários de saída), como às características dos contextos de acolhimento no início da implementação destes mecanismos europeus (e.g. maior dispersão territorial com inexperiência ou impreparação dos municípios e das instituições de acolhimento à data das primeiras chegadas). O facto de não terem sido realizadas missões de seleção e de orientação pré-partida ao abrigo desses dois mecanismos (ao contrário dos mecanismos em implementação desde 2018), também tem sido apontado como uma das razões para a maior prevalência dos movimentos secundários nestes primeiros mecanismos por, recorrentemente, se identificar que as pessoas transferidas não tinham Portugal como primeira escolha, nem estavam informadas acerca da cultural, das características socioeconómicas do país, ou da realidade do acolhimento no país.

Quadro 3.16. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por principais municípios de acolhimento, no final de 2019

Recolocação (dezembro de 2015 a abril de 2018)					
Principais Municípios	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Lisboa	308	234	76,0	58	24,8
Sintra	96	57	59,4	12	21,1
Guimarães	87	72	82,8	10	13,9
Braga	43	21	48,8	6	28,6
Setúbal	43	35	81,4	0	0,0
Oeiras	40	12	30,0	0	0,0
Coimbra	39	33	84,6	19	57,6
Ourém	39	15	38,5	0	0,0
Outros Municípios	855	534	62,5	31	5,8
Total	1550	1013	65,4	136	13,4
Recolocação ad hoc de barcos Humanitários (dados apurados para julho 2018 a dezembro 2019)					
Principais Municípios	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Loures	47	14	29,8	0	
Fundão	40	12	30,0	1	
Lisboa	40	3	7,5	0	
Vila de Rei	12	0	0,0	0	
Outros Municípios	45	13	28,9	2	
Total	184	40	21,7	3	7,5
Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)					
Principais Municípios	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Coimbra	45	29	64,4	1	
Castelo Branco	19	10	52,6	0	
Cascais	10	0	0,0	0	
Seia	9	0	0,0	0	
Outros Municípios	59	24	40,7	7	
Total	142	63	44,4	8	12,7
Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019)					
Principais Municípios	N.º de pessoas chegadas (A)	N.º pessoas com movimentos secundários de saída (B)	Taxa B/A	Retomas a cargo	% de retomas por saídas
Loures	95	8	8,4	0	
S. João Madeira	26	0	0,0	0	
Setúbal	24	0	0,0	0	
Coimbra	23	0	0,0	0	
Outros Municípios	241	17	7,1	0	
Total	409	25	6,1	0	

Fonte: ACM (Sistematização e cálculos da autora).

No âmbito dos movimentos secundários de saída de Portugal de pessoas chegadas por via do mecanismo de recolocação (com maior número de chegadas e a prevalência mais elevada de saídas, por comparação aos restantes mecanismos europeus de proteção internacional, como se mostrou no quadro 3.13), identificou-se que Portugal, frequentemente, não tinha sido a primeira escolha aquando da transferência a partir dos países de trânsito (Grécia e Itália), bem como, as três principais nacionalidades transferidas para Portugal (Síria, Iraque e Eritreia, que corresponderam a 98% do total de pessoas recolocadas) não possuíam comunidades no país prévias a estas chegadas, o que levantou várias dificuldades e desafios de integração (e.g. língua, adaptação cultural) e induziu a uma elevada taxa de movimentos secundários de saída,

nomeadamente motivada pela procura de familiares ou comunidades de origem estabelecidas noutros Estados-membros, e por se identificarem diferenças entre os padrões de vida e nas condições de acesso ao mercado de trabalho nos diferentes Estados-membros, e valores diferentes nos apoios financeiros concedidos aos abrangidos pelos diferentes mecanismos europeus de proteção internacional e entre Estados-membros.

Estas tendências nos movimentos secundários de saída de Portugal nos diferentes mecanismos induziram também, por sua vez, a uma aprendizagem do país e a uma procura de melhoria e aperfeiçoamento da resposta do país ao longo do tempo, nomeadamente, quanto a um ajustamento mais adequado entre as respostas nacionais e as expectativas desta população recolocada ou reinstalada em Portugal. Neste âmbito, começaram a ser realizadas missões de seleção e de assistência prévias às transferências e chegada dos reinstalados e recolocados a Portugal, que se caracteriza no subcapítulo seguinte.

3.5. Missões de seleção e transferência de refugiados para Portugal

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas a chegar à Europa a partir de 2013, especialmente por via do Mediterrâneo, em situação irregular e vulnerável, dos quais muitos potenciais beneficiários de proteção internacional (como se explicou antes no capítulo 2), a União Europeia confrontou-se com uma crise humanitária. Na sequência desta grave crise humanitária, a União Europeia reagiu com o reforço de mecanismos complementares de proteção temporária de pessoas, reforçando o seu mecanismo de reinstalação (de transferência de refugiados já reconhecidos pelo ACNUR de um país terceiro, considerado o primeiro país de asilo, para um Estado-membro da UE28) e, com a definição da Agenda Europeia para as Migrações em 2015, criando o Mecanismo de recolocação implementado entre 2015 e 2018 (transferindo pessoas que chegaram à Itália e à Grécia para outros Estados-membros).

Ora a reinstalação ou a recolocação de um país de acolhimento (extracomunitário ou Estado-membro, respetivamente) para outro país na União Europeia induz a expectativas nos requerentes ou beneficiários de proteção internacional, de serem encontradas oportunidades de construir uma nova vida, ter acesso a trabalho, conseguir educação para os filhos, ter uma habitação, ter acesso a serviços de saúde, entre outros. Contudo, em inúmeros casos estas expectativas de acolhimento e de integração num Estado europeu convertem-se num processo de espera e de frustração para os requerentes ou beneficiários de proteção, ou mesmo de desencontro de expectativas à chegada ao Estado-membro de acolhimento. Como consequência, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração⁶² (FAMI) foi criado contemplando verbas, nomeadamente, para a realização de missões nos países de onde se espera que as pessoas sejam reinstaladas ou recolocadas para o Estado-membro. Nessas missões prevê-se que sejam efetuadas entrevistas, exames médicos e inquéritos de segurança com vista à seleção das pessoas transferidas e enquadrem a pré-partida de requerentes e beneficiários de proteção internacional para um Estado europeu. Conforme é detalhado no Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, no seu artigo 7º sobre *reinstalação, transferência dos requerentes e/ou beneficiários de proteção internacional e outras formas ad hoc de admissão humanitária*, o fundo apoia a *criação de estruturas, de sistemas e de formação destinada ao pessoal tendo em vista realizar missões em países terceiros e/ou noutros Estados-Membros, efetuar entrevistas, exames médicos e inquéritos de segurança* (alínea c).

Portugal foi um dos Estados-membros que, desde o início, se mostrou disponível para receber requerentes e beneficiários de proteção internacional que se encontravam na Itália e na Grécia através do programa de emergência de Recolocação, entre 2015 e 2018, criado pela União Europeia para responder à pressão nesses dois países com a crise do mediterrâneo, bem como participar no Mecanismo de reinstalação da União Europeia, nomeadamente, mais recentemente a partir da Turquia e do Egito. Para concretizar os

⁶² O Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516&from=PT>).

compromissos de Portugal na recolocação e na reinstalação de pessoas para proteção internacional, cabe ao SEF, atendendo às suas atribuições, a articulação com as entidades internacionais relevantes, designadamente as autoridades gregas e italianas (designando oficiais de ligação junto destes dois países da União Europeia), o ACNUR e a OIM. O SEF também tem participado nos últimos anos em operações do EASO junto da Grécia, enviando vários peritos de asilo. Estes peritos estiveram destacados nas ilhas gregas por diversos períodos ao longo dos últimos anos. Com apoio do FAMI, coube também ao SEF a organização de missões nos países de onde foram definidos compromissos de transferir pessoas para Portugal, tendo as primeiras missões de seleção e preparação pré-partida promovidas pelo SEF começado em 2018.

Assim, no desenvolvimento do mecanismo de Recolocação 2015-2018, sendo um programa de resposta de emergência, não foram organizadas missões de seleção e apoio à pré-partida para Portugal. A falta de informação e orientação pré-partida dos requerentes de proteção que foram recolocados em Portugal teve consequências na gestão de expectativas, tanto dos requerentes como das entidades de acolhimento, e influenciou parte dos resultados do programa de acolhimento e integração criado e aplicado pela primeira vez em Portugal a partir de 2015 (a aprofundar no subcapítulo 4.2). Como explicaram algumas das entidades de acolhimento inquiridas para este relatório:

No programa de recolocação [observou-se] (...) desadequação entre expectativas criadas pelos beneficiários de proteção internacional e as condições materiais de acolhimento disponibilizadas. (Centro Distrital do ISS, Évora).

O Programa de Recolocação foi uma medida de emergência, não tendo sido possível auscultar as pessoas antes das transferências para os Estados-membros. Assim, muitas pessoas foram acolhidas em países que não seriam o seu destino final, acabando por, no caso de Portugal, abandonar o país. A taxa de abandonos foi elevadíssima, o que trouxe repercussões tanto para a disponibilidade das entidades de acolhimento receberem novos cidadãos, como para o percurso dos próprios. (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Dificuldades do Programa de Recolocação: falta de informação prévia dada aos refugiados acerca da situação económica, laboral, da dimensão territorial, das comunidades existentes em Portugal entre outros. (ONG de consórcio de acolhimento, Vila Real).

No Programa de recolocação, consideramos as dificuldades e os bloqueios do acolhimento e integração (...) o facto de as expectativas criadas não corresponderem depois à realidade no terreno em Portugal, contribuiu também para alguma frustração nos indivíduos e famílias acolhidas (...). (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

Contudo, tendo-se identificado que, frequentemente, as pessoas recolocadas da Grécia e de Itália não tinham Portugal como primeira escolha para a transferência, o que (como se mostrou no subcapítulo anterior) induziu a movimentos secundários de saída de Portugal para outros Estados-membros da UE28, surgiram algumas missões de apoio, não oficiais, mas de iniciativa de organizações da sociedade civil de Portugal, durante a implementação do mecanismo de recolocação.

Em dezembro de 2016 e em março de 2017 ocorreram duas missões na Grécia promovidas pelo Secretariado Técnico da PAR (Plataforma de Apoio aos Refugiados de organizações da sociedade civil), com o intuito de entrevistar pessoas que seriam recolocadas em Portugal (foram entrevistados um total de 69 agregados familiares ou 323 pessoas na Grécia). Estas missões de iniciativa da PAR surgiram na sequência não apenas de se terem verificado inúmeros abandonos de recolocados chegados a Portugal logo no primeiro ano de implementação do mecanismo, como por o secretariado técnico da PAR identificar lacunas de informação para um melhor *matching* entre as famílias acolhidas e as instituições locais de acolhimento, e procurar promover uma resposta mais consertada entre necessidades e expectativas, tanto das famílias recolocadas no país, como das instituições que acolhem. Deve atender-se que estas missões não foram de iniciativa oficial do SEF, nem pretendiam proceder à seleção de pessoas a recolocar da Grécia para Portugal, mas antes (depois de conhecida a lista das famílias que a PAR iria acolher da Grécia) preparar melhor a chegada e o acolhimento no país, procurando, também, perceber eventuais motivações (ou não) dessas pessoas para virem para Portugal (vd. caixa 1 quanto aos objetivos das missões de apoio à pré-partida promovidas pela PAR e informações recolhidas nas entrevistas do secretariado técnico da PAR).

Caixa 1. Missões de apoio à pré-partida da Grécia promovidas pela Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)⁶³

Em finais de 2016 o Secretariado Técnico da PAR determinou que seria necessário realizar missões nos países de primeira linha da Grécia e Itália com o intuito de promover entrevistas e recolher informações que apoiassem um melhor *matching* entre os perfis das famílias a receber (cuja informação recebida das autoridades costumava ser demasiado genérica). Assim, em dezembro de 2016 e março de 2017 a equipa do Serviço Jesuíta aos Refugiados de Portugal (JRS), na qualidade de **secretariado técnico da PAR, realizou missões em Atenas** com famílias que, no âmbito do Programa de Emergência de Recolocação, iriam ser transferidas para Portugal nos meses seguintes. Foram entrevistados 69 agregados familiares ou 323 pessoas com os seguintes objetivos: (1) *procurar dar informação fidedigna sobre as condições de acolhimento que iriam encontrar em Portugal*; (2) *informar as famílias sobre os aspetos jurídicos relacionados com o processo de recolocação, o processo de pedido de proteção internacional em Portugal e o direito ao reagrupamento familiar*; (3) *conduzir entrevistas para conhecer as famílias, nomeadamente, quanto às habilitações literárias, experiência de trabalho, meio socioeconómico, contexto geográfico de origem, relações familiares na Europa e em Portugal, problemas de saúde e principais prioridades e expectativas*. Após a chegada a Portugal, o Secretariado Técnico da PAR enviou os perfis das famílias aos diversos organismos da Administração Pública que participaram no Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações (Direção Geral de Educação, Direção Geral de Saúde, Segurança Social, Instituto de Emprego e Formação Profissional) com vista a agilizar os processos de acolhimento e integração dessas famílias já em Portugal. Por falta de verbas, o Secretariado Técnico da PAR interrompeu a realização destas missões.

Paralelamente a estas missões do secretariado técnico da PAR, na Grécia, de apoio à pré-partida de famílias a recolocar em Portugal, a PAR promoveu, a partir de março de 2016 (e até 2018), missões denominadas **PAR linha da frente**. Este programa foi criado com o objetivo de dar apoio, na Grécia, à recolocação, contribuindo para a sua agilização e melhoria de funcionamento, em sintonia com autoridades e organismos responsáveis localmente. Esta missão promovida pela PAR foi desenvolvida junto de organizações não-governamentais presentes no terreno, designadamente, a Cáritas Grécia em Lesbos, e o JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados em Atenas. A Missão PAR na ilha de Lesbos foi desenvolvida em estreita articulação com a Cáritas que localmente geriu até setembro de 2017 um centro de acolhimento para famílias refugiadas em situação de maior vulnerabilidade. Por sua vez, em Atenas, a PAR desenvolveu a sua missão em estreita articulação com o JRS, responsável por dois centros de acolhimento na cidade, onde são acolhidas cerca de 60 pessoas refugiadas. Em números, estas missões determinaram, até ao fim de 2017 (em 19 meses de missões desde o início do programa), a participação de 60 voluntários, mais de 10 organizações parceiras e cerca de 1.700 pessoas apoiadas nos centros de acolhimento. O Programa *PAR Linha da frente* funcionou como um programa de voluntariado qualificado e sustentável (voluntários portugueses, entre os quais médicos, enfermeiros, psicólogos, educadores sociais, professores) e o apoio e patrocínio de várias empresas e instituições portuguesas. Os voluntários portugueses que participaram nesta missão conseguiram apoiar centenas de refugiados, nomeadamente, com o desenvolvimento de atividades culturais, educacionais e sociais, para crianças, mulheres e homens. O balanço das missões deste programa *PAR linha da frente* foi sendo muito positivo, tendo por isso sido prolongado sucessivamente pela direção da PAR por sucessivos períodos de seis meses entre março de 2016 e setembro de 2018. No âmbito deste programa, a PAR sinalizou ao SEF algumas famílias que mostraram motivação em serem transferidas para Portugal pelo mecanismo de recolocação e a serem acolhidas por entidades do consórcio de entidades da PAR.

No decurso de 2018 foi feita uma reflexão sobre as práticas adotadas até então no âmbito dos mecanismos de migrações assistidas, que determinou a importância de se dar a conhecer Portugal e a estrutura do programa de acolhimento do país para, assim, antecipar um acolhimento e integração mais consertado em território nacional. Neste âmbito, foi decidido que seria importante o país passar a promover missões de seleção e preparação pré-partida nos países da linha da frente de onde seriam transferidas pessoas para Portugal, promovendo uma avaliação das expectativas e motivações, procurando garantir um *match* mais adequado entre as pessoas transferidas e as entidades de acolhimento nacionais.

Resultou, assim, que a partir de 2018, já no âmbito da implementação de compromissos assumidos por Portugal para a reinstalação e a recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, o Estado português começou a organizar missões de seleção no Egito, na Turquia, e iniciativas de apoio à transferência com inquiridos de segurança a requerentes na Itália e em Malta (prevendo-se ainda futuramente missões na Grécia no âmbito do Acordo Bilateral assinado entre Portugal e a Grécia no início de 2019, para dar continuidade à recolocação de pessoas que se encontram naquele país), com o apoio de fundos comunitários para o efeito.

⁶³ Adaptado do [Relatório de Atividades da PAR 2017](#) e do anexo do Relatório do Secretariado Técnico da PAR.

3.5.1. Missões na Turquia e no Egito ao abrigo do Mecanismo de reinstalação

Portugal teve como compromisso político transferir para o país no âmbito do Mecanismo de reinstalação 2018/2019, 1.010 pessoas, das quais 404 seriam provenientes do Egito e 606 da Turquia. Para operacionalizar estas transferências do Egito e da Turquia, Portugal começou a fazer missões de seleção das pessoas a aceitar para a reinstalação em Portugal, com cofinanciamento de fundos europeus.⁶⁴ Neste Programa o ACNUR, o SEF, a OIM e o ACM trabalharam de forma concertada, desde o primeiro país de asilo, até ao acolhimento em Portugal. A realização destas missões, e o facto de se processarem de forma articulada entre instituições, foi realçado na inquirição junto das instituições de acolhimento como uma nova virtude da política de asilo:

Na reinstalação a principal virtude é o facto de os refugiados terem mais informação acerca do país de acolhimento, local onde vão viver, pelo que vêm mais informados. Não sofrem o fator “surpresa” de chegarem a Lisboa, ao aeroporto, e só nessa data ficarem a saber qual a cidade onde vão viver. Essencialmente, têm algum conhecimento prévio das condições de acolhimento, dos salários médios que se auferem em Portugal e o custo de vida. (técnica de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

[As principais virtudes do acolhimento na reinstalação são] *as missões de seleção coordenadas pelo SEF, com o apoio da OIM, ACM e ACNUR facilitaram a preparação do acolhimento e a preparação do acolhimento e integração na comunidade, bem como ajudaram na gestão e expectativas dos requerentes e das próprias organizações da sociedade civil. (resposta de ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).*

A virtude é a realização de missões de seleção a partir dos países em que Portugal se comprometeu a reinstalar pessoas refugiadas, nomeadamente, o Egito e a Turquia; o desenvolvimento de entrevistas de seleção no âmbito das missões, bem como, as sessões de orientação cultural inicial. Durante as missões de seleção é possível informar de forma mais clara os candidatos e esclarecer as suas dúvidas sobre o funcionamento do Programa e as condições para o acolhimento em Portugal. Esta estratégia permitiu que o processo fosse mais transparente e baseado numa escolha consciente. (...) [Pelo que se recomenda a] manutenção e aprofundamento de conteúdos e de tempo nas missões de seleção a realizar na Turquia e no Egito, reforçando as componentes de orientação cultural e de língua, bem como das sessões de pré-partida. (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

[As principais virtudes do acolhimento na reinstalação são] *A articulação institucional entre os organismos envolvidos no desenvolvimento das missões, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Alto Comissariado para as Migrações e a Plataforma de Apoio ao Refugiados, através do Serviço Jesuíta para os Refugiados. O facto de aquando da chegada a Portugal ter já sido atribuído o estatuto de Refugiado, o que por um lado transmite às pessoas refugiadas uma maior sensação de segurança relativamente ao estatuto atribuído, e por outro facilita o acesso aos serviços (serviço público de acompanhamento do acolhimento).*

[Na reinstalação há] *maior conhecimento prévio das famílias acolhidas, designadamente a nível dos seus estados de saúde. Maior conhecimento prévio por parte das famílias do país, cidade e do alojamento para onde irão viver. Processo de atribuição do título de refugiado mais célere. (Município de acolhimento, Guimarães).*

Na inquirição, porém, houve ainda a preocupação manifesta por uma instituição de que nestas missões para a reinstalação de pessoas para o país se devia aprofundar mais o enquadramento sobre as entidades e os contextos locais de acolhimento em Portugal, para melhor gerir expectativas à chegada dos refugiados e/ou prepará-los para os seus deveres para com o programa de acolhimento e integração em Portugal que as entidades irão apoiar, mas também exigir na sua concretização:

⁶⁴ Atualmente são outros fundos europeus que enquadram estas missões, mas que sucederam ao FER (Fundo Europeu para Refugiados), onde de acordo com o artigo 3 do n.º 5 da Decisão n.º 573/2007/CE, ficou definido que “em matéria de reinstalação, podem beneficiar de apoio as ações relacionadas com: elaboração, estabelecimento e desenvolvimento de um mecanismo de reinstalação; avaliação das possibilidades de reinstalação pelas autoridades competentes (como missões no país de acolhimento, entrevistas, controlos médicos e de segurança); avaliações, tratamentos médicos, fornecimento de material e prestação de informações prévios à partida, bem como disposições relativas à viagem (incluindo serviços médicos de escolta); prestação de informações e de assistência imediatamente após à chegada (incluindo serviços de interpretação).”⁶⁴ (cit. in *Manual de Procedimentos relativo aos Programas Anuais de 2012 e 2013 do Fundo Europeu para Refugiados*, SEF: 8, disponível em <https://www.sef.pt/pt/Documents/ManualdeProcedimentosdaAutoridadeDelegada.pdf>)

Ficámos com a sensação de os contactos nos campos de refugiados com técnicos portugueses de acolhimento, estes não os informarem sobre as instituições portuguesas. Daí que, ao chegarem a Portugal não queiram vir para a misericórdia. Devem explicar aos requerentes as características básicas das entidades que os vão acolher e que devem vir preparados para aprender a falar português e explicar-lhes quais os empregos possíveis face às suas habilitações. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Marinha Grande).

Atendendo às suas atribuições, cabe ao SEF a articulação com as entidades internacionais relevantes para a organização destas missões de seleção no âmbito da reinstalação da Turquia e do Egito. Os processos a serem analisados pelas autoridades portuguesas para entrevistas no momento da missão de seleção, são sinalizados pelo ACNUR ao membro do Governo responsável pela área de administração interna que, por sua vez, remete ao SEF para assegurar as diligências necessárias à tramitação e decisão dos pedidos (como determina o artigo n.º 35.º da Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei nº26/2014).

Após as diligências necessárias à tramitação e decisão dos pedidos vindos por via do ACNUR (no prazo máximo de 60 dias), o SEF envia a lista final de selecionados para entrevista em cada missão ao ACM. Em sequência, o SEF em articulação com o ACM, e com a assistência logística do ACNUR no Egito e da OIM na Turquia, estabelecem os procedimentos necessários para a realização da missão.

As missões de seleção do Mecanismo de reinstalação apresentam-se no formato de um dia, repartidas pelos seguintes momentos: (1) apresentação dos técnicos e oficiais que compõem a delegação portuguesa, bem como as duas autoridades nacionais que representam – o SEF e o ACM –, sendo nesse primeiro momento transmitidas também informações sobre Portugal (e.g. enquadramento social, cultural, económico do país) e sobre o modelo de acolhimento do país para pessoas reinstaladas (e.g. duração, apoio financeiro); segue-se (2) uma entrevista de segurança, em que o SEF procede, nomeadamente, à recolha dos dados biométricos dos reinstalados; e finalmente é desenvolvida uma entrevista pelo ACM com todo o agregado familiar ou pessoas isoladas a transferir, na qual são confirmadas informações previamente reportadas ao ACNUR (nos *Resettlement Registration Form* - RRF⁶⁵), recolhidas todas as informações pertinentes para traçar o perfil social da pessoa refugiada/agregado familiar para o *matching* com as entidades de acolhimento, e avaliadas as expectativas e motivações das pessoas refugiadas. É também nesta última fase que se reforça a explicitação de alguns aspetos do Mecanismo de reinstalação em Portugal (e.g. descentralização, valor do apoio financeiro, obrigações das entidades de acolhimento e dos reinstalados, duração dos apoios, entre outros assuntos que permitam orientar as expectativas) e se dá a oportunidade aos potenciais reinstalados de colocarem as suas questões para melhor definição do seu projeto de vida.

Quadro 3.17. Missões portuguesas no Egito e na Turquia para Mecanismo de reinstalação 2018/2019

Missões de autoridades portuguesas	Pessoas sinalizadas ACNUR	SEF		ACM		Chegadas a Portugal
		Pessoas entrevista	Pessoas selecionadas	Pessoas entrevista	Pessoas selecionadas	
1ª Missão Egito (07/2018)	s.i.	s.i.	139	-	-	33 do Egito
1ª Missão Turquia (11/2018)	202	207	152	187	151	
2ª Missão Egito (11/2018)	152	147	105	147	105	
Total 2018	354	s.i.	s.i.	334	256	33
2ª Missão Turquia (03/2019)	219	161	161	161	155	190 do Egito
3ª Missão Egito (05/2019)	169	s.i.	s.i.	161	161	
3ª Missão Turquia (06/2019)	177	s.i.	s.i.	156	150	186 da Turquia
4ª Missão Turquia (08/2019)	219	s.i.	s.i.	194	180	
Total 2019	784	s.i.	s.i.	672	646	376
Total geral 2018/2019	1.138	s.i.	s.i.	1.006	902	409

Fonte: SEF e ACM (sistematização da autora).

⁶⁵

Mais detalhes acerca do RRF em <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/44343/RRF+User+Guide+for+ProGres+Users/d3684aa0-33ba-4c4d-8b4a-ef92da26cf15>

Após as missões de seleção, em reunião conjunta, o SEF e o ACM elaboram os pareceres sobre a possibilidade de reinstalação, atendendo a questões de segurança (da responsabilidade do SEF) e de perfis enquadráveis no acolhimento em Portugal (pelo ACM). Após as devidas verificações de segurança e de asilo à luz da lei portuguesa, o SEF propõe ao Ministro da Administração Interna a lista de refugiados a ser aceite por parte de Portugal que, após despacho do Ministro, comunica a lista final de aprovados ao ACNUR que informa as pessoas da aceitação por Portugal. Segue-se um momento em que o ACM procede ao *matching* final entre a lista de transferências e as entidades de acolhimento em Portugal e afere a sua disponibilidade. Após as confirmações do acolhimento pelas entidades ao ACM, este transmite informação ao SEF que articula com as entidades internacionais as datas das transferências dos cidadãos para Portugal. O quadro 3.17. sintetiza os resultados das missões realizadas em 2018 e 2019 no Egito e na Turquia no âmbito do mecanismo de reinstalação 2018/2019.

Decididas as datas da transferência para Portugal, o Mecanismo de reinstalação prevê ainda um segundo contacto prévio com a realidade nacional através da *Pre-Departure Orientation* (PDO), que para o contexto português é organizada pela OIM, em colaboração com o SEF e o ACM. Inicialmente a PDO da OIM para o Mecanismo de reinstalação português era de apenas algumas horas, onde os elementos essenciais relacionados com o contexto sociocultural português eram transmitidos e lembrados os moldes do programa de acolhimento no contexto nacional. Este modelo foi, no entanto, aprofundado, procurando-se dar também oportunidade aos reinstalados para partilharem incertezas e frustrações, e desenvolver capacidades e ferramentas⁶⁶ essenciais à integração no país de destino (vd. quadro 3.18). Resulta, assim, que atualmente as PDO portuguesas têm a duração de 3 dias, sendo realizadas por técnicos da OIM especializados na área. No final do primeiro dia é feita uma reunião da equipa local com a equipa portuguesa da OIM sobre as questões colocadas pelos refugiados que eventualmente possam não ter sido respondidas, procurando aprofundá-las nos dias seguintes.

Quadro 3.18. Orientações do PDO (Pre-Departure Orientation) promovido pela OIM

O que os refugiados precisam de saber	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos da Viagem • Informação sobre o estatuto de Refugiado • Direitos e deveres nacionais • Cultura, valores e expectativas • Informação prática sobre a vida no país
Ferramentas para que os refugiados adquiram capacidades de adaptação e gestão de expectativas	<ul style="list-style-type: none"> • Preparação para o choque cultural • Iniciação à língua do futuro país • Gestão de expectativas • Informação sobre a localidade e alojamento do acolhimento, com fotos

Fonte: Adaptado de Fratzke & Kainz, 2019

A OIM realiza também a avaliação do estado de saúde e tratamento médico antes da partida (e.g. consultas e exames médicos de diagnóstico de forma a recolher a informação médica necessária), bem como e se necessário, procede à prestação de serviços de escolta médica (cf. alínea e) do n.º 1 do Artigo n.º 7 do Regulamento UE n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho). Os ficheiros clínicos da avaliação médica realizada pela OIM são transmitidos aos profissionais de saúde da área da receção de refugiados em Portugal, através da articulação com o ponto focal designado para o efeito na ARS (Administração Regional de Saúde) correspondente, em estreita articulação com a DGS (Direção Geral de Saúde). Já em território nacional, a OIM realiza ainda nos concelhos de receção de refugiados reinstalados sessões de informação para atores locais (envolvendo atores de serviços de educação, de saúde, da segurança social, IEFP, autarquias, forças policiais, associações, entre outros) com o intuito de informar e sensibilizar sobre o processo de reinstalação, contextos de origem e contextos de primeiro asilo: em 2019 a OIM promoveu 7 sessões de informação (em Loures com 37 participantes, em Coimbra com 41 participantes, em Vila Nova de Gaia com 40 participantes, em Évora com 39 participantes, no Seixal com 22 participantes, em Matosinhos com 26 participantes e em São João da Madeira com 14 participantes).

⁶⁶ As PDO podem ser feitas com recurso a jogos didáticos e interativos, para adaptarem reações num quotidiano culturalmente distinto de forma a trabalhar a aproximação cultural para que os refugiados não se sintam diferentes (Fratzke & Kainz, 2019).

Quadro 3.19. Orientações Pré-partida promovido pela OIM para reinstalações em Portugal, 2018 e 2019

País de reinstalação	N.º Sessões PDO	Nº Participantes	Nº de Avaliações Médicas
Egito	8	161	246
Turquia	12	120	300

Fonte: OIM Portugal.

As missões na Turquia e no Egito parecem estar a demonstrar que um contacto prévio de pré-partida entre refugiados a transferir e o contexto sociocultural português, por via do contacto com as autoridades nacionais (SEF e ACM), favorece o acolhimento no território nacional, nomeadamente, porque se constata uma grande redução (em cerca de menos 60 pontos percentuais) na taxa de abandono das pessoas reinstaladas por comparação às recolocadas (para as quais não houve missões de seleção, nem sessões de preparação pré-partida).⁶⁷ Na inquirição feita às instituições nacionais envolvidas no acolhimento (N=38), em fevereiro de 2020, surgiram neste âmbito alguns técnicos a enaltecer o papel da OIM juntos dos refugiados nos primeiros países de asilo, no programa de reinstalação, antes de virem para Portugal:

Podemos apontar como fator diferenciador de forma positiva, todo o trabalho que é efetuado pelas equipas da OIM junto dos refugiados nos países de primeiro asilo, tal procedimento faculta informação sobre os possíveis países de reinstalação (costumes, cultura, língua, economia, etc.) e concorre para uma mais adequada elaboração de expectativas quanto às possibilidades e realidades que posteriormente irão encontrar. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

3.5.2. Iniciativas em Itália, Malta e Grécia para a transferência de requerentes para Portugal

No âmbito de compromissos bilaterais com países que acolhem barcos humanitários com requerentes de proteção internacional (recolocação *ad hoc*), nomeadamente Itália e Malta, Portugal também começou, a partir de 2018, a receber transferências de requerentes de asilo desses países. Embora esta recolocação *ad hoc* de barcos humanitários funcione sem compromissos quanto ao número planeado de pessoas a transferir para o país, dependendo das disponibilidades de acolhimento que o país vai identificando, não tem subjacente a organização de missões de seleção. Contudo, o SEF tem promovido, ainda assim, algumas iniciativas de apoio à seleção das pessoas que são transferidas para o país, em estreita articulação com as autoridades locais. Neste domínio existem operações conjuntas entre os Estados-membros para agilizar a partilha de informação necessária e o Fundo Europeu contempla verbas para a realização de inquéritos de segurança que complementem essa informação.

Por sua vez, a OIM também tem promovido orientação de pré-partida para quem é recolocado em Portugal a partir de Malta, procurando assim colmatar a falta de informação dos requerentes antes da transferência para Portugal.

Complementarmente, em março de 2019, Portugal e a Grécia formalizaram um Acordo Bilateral de transferência de requerentes de proteção internacional para o país. O compromisso de Portugal é o de, numa fase-piloto, recolocar 100 pessoas que se encontrem em campos de acolhimento na Grécia, podendo este número ir até às 1.000 pessoas, faseadamente. O acordo entre os dois países foi o culminar da articulação técnica estabelecida entre os serviços de asilo de Portugal e a Grécia, prevendo-se que o país, neste âmbito, receba cerca de 80% de beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária já concedidos pela Grécia e os restantes 20% dos recolocados sejam requerentes de proteção internacional a serem transferidos para Portugal ao abrigo do Regulamento de Dublin III, nos termos do artigo 17.º, nº 2, implicando que esses transferidos façam consentimento escrito de aceitação da transferência (não terá carácter imperativo como a recolocação, podendo o requerente não se querer candidatar). No âmbito deste acordo bilateral estão também previstas missões de seleção pelo SEF, com o apoio do ACM, e a organização de sessões de orientação de pré-partida pela OIM que não se concretizaram até ao final de 2019.

⁶⁷ Recupere-se a análise das diferenças nas taxas de abandono entre as transferências de pessoas no âmbito do Mecanismo de recolocação 2015/2018 e de Reinstalação 2018/2019, nomeadamente a partir do quadro 3.13.

CAPÍTULO 4.

ACOLHIMENTO DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Os requerentes de proteção internacional em Portugal têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, tendo ainda efeito suspensivo os pedidos de recurso a indeferimentos, pelo que durante esse período podem continuar a receber apoio.

Importa, no entanto, atender que as condições materiais do acolhimento (artigo 56.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos suficientes. Caso se comprove que o requerente dispunha de meios para custear as condições materiais de acolhimento na altura em que as necessidades básicas foram providas pela entidade nacional, pode ser exigido o respetivo reembolso (previsto no ponto 5 do referido artigo 56.º). Nas modalidades de concessão das condições materiais de acolhimento, conforme previsto no artigo 57.º da Lei de Asilo, inclui-se: alojamento e alimentação em espécie em centros de acolhimento para refugiados ou instalações equiparadas ou adaptadas para o efeito; prestação pecuniária de apoio social, com carácter mensal, para despesas de alimentação, vestuário, higiene e transportes; subsídio complementar para alojamento, com carácter mensal; ou subsídio complementar para despesas pessoais e transportes. Estes apoios são reduzidos ou cessam quando o requerente tem uma decisão de recusa do seu pedido de proteção internacional, embora a cessação do apoio não opere se o requerente pedir recurso jurisdicional da decisão ou se se verificar que a sua situação social e económica requer manutenção do apoio.

Em Portugal, compete ao Ministério da Administração Interna garantir a satisfação dos encargos inerentes à concessão das condições materiais de acolhimento até à decisão quanto à admissibilidade do pedido (n.º 1 do artigo 61.º da Lei do Asilo), assumindo, neste âmbito, os custos do funcionamento dos Centros de Acolhimento para Refugiados existentes em Portugal, geridos pelo CPR, para o acolhimento dos pedidos de proteção internacional entrados em território nacional. A tomada de decisão quanto à admissibilidade do pedido é a primeira fase do processo e que pode durar até um mês desde a apresentação do pedido pelo requerente de proteção internacional.

Por sua vez, admitido o pedido do requerente, e tendo o mesmo obtido uma autorização de residência provisória para a instrução do processo que pode durar entre 6 e 9 meses, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social *suportar os encargos resultantes da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária que entrem ou se encontrem em território nacional, desde a admissão do pedido até à decisão final sobre o mesmo, as quais podem ser prestadas diretamente ou através de outras entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, com as quais seja celebrado protocolo* (n.º 2 do artigo 61.º da Lei do Asilo).

Resulta que, como se detalhou no capítulo 2.2 deste relatório, o acolhimento de requerentes de proteção internacional em fase de admissibilidade se faz por via do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), gerido pelo CPR, que recebe as pessoas encaminhadas pelo SEF até que este profira a decisão de admissibilidade relativamente ao pedido apresentado.

Concluída a fase de admissibilidade e acolhimento inicial no CAR, o CPR procede à elaboração de relatórios sociais sobre os requerentes e encaminha-os para seguimento do Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação para Apoio a Requerentes e Beneficiário de Proteção Internacional* (protocolo ativo desde 2012), coordenado pelo ISS. É compromisso do ISS, neste âmbito, proceder à definição de um plano de inserção, em articulação com o CPR, para cada um dos beneficiários admitidos (com autorização de residência provisória) a integrar, em articulação com os serviços competentes na área da educação, saúde, formação profissional, autarquias, entre outros, de modo a assegurar o acolhimento e a integração dos mesmos em todas as vertentes a acautelar. Relativamente aos pedidos de proteção não admitidos, é compromisso da SCML acolher e apoiar socialmente estes requerentes, até que seja proferida uma decisão final relativamente ao seu pedido.

O subcapítulo 4.1 detalha este *modus operandi* do acolhimento dos pedidos espontâneos dos últimos anos, a partir de dados de caracterização do universo de requerentes acolhidos no CAR (dados publicados nos relatórios de atividade do CPR) e dos dados de caracterização dos requerentes, já com autorização de residência provisória, cujo acolhimento foi gerido no Grupo Operativo coordenado pelo ISS.

Deve atender-se, porém, que se esta foi, em exclusividade, a realidade geral do acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional até 2015, a partir desse ano, porém, este fluxograma para o acolhimento passou a estar associado apenas aos pedidos espontâneos de proteção internacional recebidos pelo país (conforme detalhado no subcapítulo 2.2.1), diversificando-se a realidade do acolhimento para os requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados ao país por via de mecanismos europeus (conforme foi especificado nos subcapítulos 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4).

Deste modo, a partir de 2015, em consequência da definição do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* (Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro) – face à pressão migratória na Europa e, por inerência, face à nova realidade da entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal através de mecanismos de proteção europeus (inicialmente com a chegada dos recolocados de Itália e da Grécia, mas sucessivamente também pela chegada de reinstalados do Acordo UE/Turquia 1x1, Recolocação ad hoc de barcos humanitários e, mais recentemente, também pelo mecanismo de reinstalação UE50.000) –, Portugal cria um programa de acolhimento para requerentes e beneficiários de proteção internacional no país que viessem para o país ao abrigo de mecanismos europeus de apoio. Neste âmbito, foi desenhado o *Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas Recolocadas*, no qual foram integradas as seguintes dimensões: (1) acesso à alimentação; (2) acesso à habitação; (3) acesso a cuidados de saúde; (4) acesso à educação; (5) aprendizagem de português; (6) acesso a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências; (7) acesso ao mercado de trabalho; (8) acesso aos serviços da comunidade; (9) acesso à informação e ao apoio jurídico; e (10) interpretação e tradução de documentos. Neste novo programa de acolhimento também foi ampliada a duração do programa de acolhimento para 18 meses (tendo a Plataforma de Apoio aos Refugiados, PAR, ampliado ainda o programa para 24 meses, no caso do acolhimento das famílias). Por outro lado, a partir de 2015 expandiu-se substantivamente, neste quadro, o número de instituições envolvidas no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, passando o acolhimento destes requerentes e beneficiários a ser coordenado pelo ACM, em articulação estreita com uma rede de entidades de acolhimento a nível local. A caracterização deste programa de acolhimento para os beneficiários chegados através de mecanismos europeus é feita no subcapítulo 4.2.

Finalmente, o subcapítulo 4.3 (em complementaridade à explicitação institucional elaborada no subcapítulo 2.2.5) retrata a realidade do acolhimento dos menores estrangeiros não acompanhados, que em Portugal tem estado, essencialmente, sob a responsabilidade do CPR, enquanto entidade de acolhimento com representação legal destes menores, na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR).

4.1. Acolhimento de requerentes de pedidos “espontâneos” de proteção

Como se explicou antes, no subcapítulo 2.2., o SEF comunica todos os pedidos espontâneos de proteção internacional que recebe ao CPR, enquanto organização não-governamental que atua em seu nome e que pode entrevistar os requerentes e dar parecer quanto à admissibilidade dos pedidos. Ora, enquanto os requerentes aguardam a admissibilidade do seu pedido (até 30 dias) são encaminhados para o Centro de Acolhimento (CAR) do CPR ou, se o seu pedido tiver sido efetuado num aeroporto aí permanecem até o SEF proferir decisão sobre seu pedido (conforme previsto no n.º 1 do artigo 26.º), transitando posteriormente para o CAR para encaminhamento em Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*. Como foi realçado por algumas instituições inquiridas para este relatório, este apoio ao acolhimento que é assegurado aos pedidos espontâneos, mesmo antes de haver uma decisão final sobre o reconhecimento da sua necessidade de proteção, é considerada uma virtude humanista da política de asilo nacional:

No que diz respeito aos pedidos espontâneos o Estado-membro (Portugal) tem como principal virtude um acolhimento humanista, no sentido em que enquanto o requerente de proteção internacional aguarda a análise do seu processo é-lhe providenciado numa primeira fase alojamento em estrutura do CPR ou externa aquando da lotação do centro. Igualmente o requerente de proteção internacional beneficia de apoio económico para salvaguardar as necessidades de subsistência (habitação, alimentação). Ainda está estabelecido o acesso gratuito a cuidados de saúde e educação, e acesso gratuito a proteção jurídica. (instituição de solidariedade social, consórcio de acolhimento, Lisboa).

[As principais forças do acolhimento para requerentes espontâneos são:] apoio concertado e individualizado à integração escolar, social e económica dos agregados, desde disponibilização de habitação, à integração escolar das crianças/jovens, apoio na inserção no mercado de trabalho; partilha de experiências com outras famílias de refugiados, através da realização de ações de partilha de experiências culturais e ações de sensibilização. Bom acolhimento por parte da comunidade local e parceiros sociais. (Centro Distrital do ISS, Guarda).

[É uma virtude da política, no caso dos pedidos espontâneos] estar assegurado o pagamento de apoios económicos durante todas as fases do pedido de asilo (admissibilidade / autorização de residência provisória / recurso) e até que seja assegurada a autonomia financeira dos requerentes e/ou o termino do pedido de asilo. (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Quando o pedido é admitido, inicia-se a fase de instrução do processo que pode durar entre 6 e 9 meses, sendo emitida uma autorização de residência provisória (válida por 6 meses e renovável) para o requerente permanecer em enquadramento de acolhimento em Portugal. Quando os requerentes obtêm a autorização de residência provisória são encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional* para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem este Grupo Operativo. Como se detalhou no subcapítulo 2.2., entre 2012 e 2016, este Grupo Operativo, coordenado pelo ISS, foi constituído pelo SEF, IEFP, SCML, ACM, CPR e, a partir de 2016, também pelo Ministério da Saúde (MS), Ministério de Educação (ME), Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), e JRS-Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados.

Este subcapítulo retrata, exatamente, a intervenção do CPR (subcapítulo 4.1.1) e do Grupo Operativo, coordenado pelo ISS (subcapítulo 4.1.2), no acolhimento dos pedidos espontâneos de proteção internacional recebidos por Portugal nos últimos anos.

4.1.1. Centro de Acolhimento para Refugiados, gerido pelo CPR

O CPR gere dois Centros de Acolhimento para Refugiados (CAR), o primeiro aberto em 2006 e o segundo aberto no final de 2018, que servem o propósito de acolher adultos isolados e famílias que solicitam proteção internacional em Portugal e aguardam a admissibilidade do seu pedido, e (no caso do CAR mais recente) também refugiados acolhidos no país ao abrigo da reinstalação. Para além do acolhimento transitório, estes centros prestam um conjunto diversificado de serviços, dirigidos aos requerentes de

proteção internacional, mas também aos refugiados e à comunidade local, nomeadamente: orientação jurídica, aconselhamento social, orientação profissional por via do Gabinete de Inserção Profissional (GIP), formação em língua portuguesa, distribuição de produtos alimentares, banco de roupa e outros bens doados, atividades desportivas e de lazer, lavandaria e engomadoria, cozinha comum para preparação de refeições, biblioteca/mediateca.

Conforme previsto no artigo 58.º da Lei de Asilo, todos os requerentes de asilo apoiados pelo CPR durante a fase de admissibilidade recebem apoios pecuniários regulares para alimentação e transportes, assistência médica e medicamentosa, apoios em géneros alimentares, bem como outros apoios de carácter excecional para adultos com vulnerabilidades acrescidas (CPR, 2018: 16).

Quadro 4.1. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por alojamento em que foram enquadrados, entre 2016 e 2018

Ano	Alojamento no CAR		Alojamento externo, mas suportado pelo CPR		Alojamento externo com familiares		Total beneficiários do apoio CAR
	N	%	N	%	N	%	
2016	463	59,0	322	41,0	0	0	785
2017	327	50,0	301	46,0	26	4,0	654
2018	309	26,4	803	68,6	59	5,0	1171

Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora.

Estes centros têm, porém uma capacidade limitada que tem, ao longo dos anos, sido levada sucessivamente ao limite com situações de sobrelotação, face ao incremento dos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal (como se mostrou no subcapítulo 3.1): o CAR mais antigo foi inicialmente previsto para acolher 52 pessoas requerentes de asilo, acrescentando mais 4 vagas com as obras de remodelação entre 2018 e 2019, tendo, porém, ao longo dos anos estado muitas vezes sobrelotado, acolhendo, por vezes, o dobro da sua capacidade (CPR, 2018: 15); enquanto o CAR II, aberto no final de 2018, tem capacidade para 90 lugares destinados a reinstalados (60 para adultos e 30 para menores não acompanhados). Em situações limite de sobrelotação ou quando os centros já não dispõem de vagas, o CPR funciona com uma intervenção integrada na comunidade local, procedendo ao aluguer de quartos ou casas à volta do Centro de Acolhimento, tendo 2018 sido o ano em que o CPR mais recorreu a alojamentos externos (68,6% dos casos, quando em 2016 e 2017 tinham sido apenas, respetivamente, 41% e 46%) para dar resposta aos requerentes encaminhados pelo SEF, refletindo o incremento significativo de pedidos de proteção internacional (CPR, 2018: 16) – vd. quadro 4.1.

A sobrelotação dos centros associa-se também a alguma morosidade nos processos de transição dos requerentes, após decisão quanto à admissibilidade do pedido, do CPR para as entidades competentes (ISS ou SCML), tendo em 2018 a média de estadia dos requerentes no CAR subido para 5 meses (CPR, 2019: 77), quando o expectável seria 1 mês. Os técnicos na inquirição às instituições (N=38), promovida para este relatório, explicaram as dificuldades da sobrelotação destes centros do CPR:

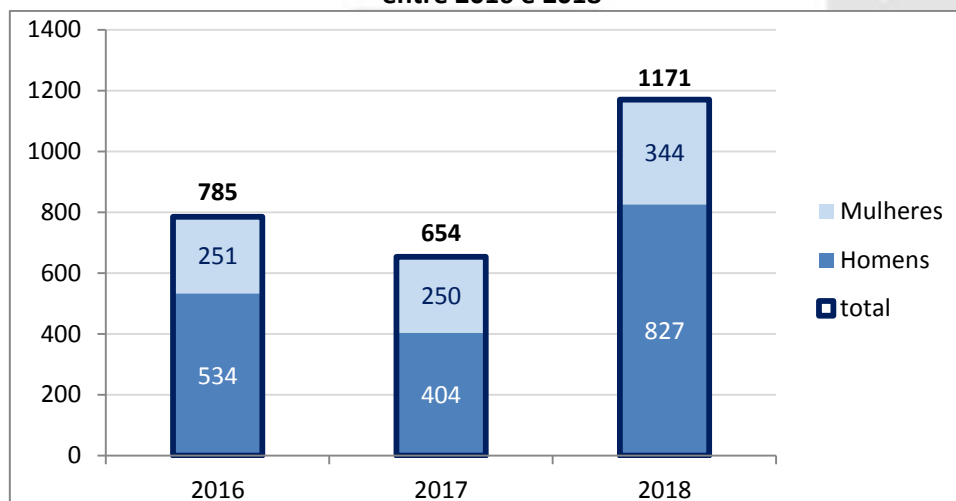
Morosidade nos processos de transição dos requerentes de asilo após decisão quanto à admissibilidade do seu pedido de proteção internacional para as entidades competentes após o acolhimento inicial no CPR. (ONG de acolhimento, Lisboa).

[No caso dos pedidos espontâneos, é uma dificuldade do acolhimento a] *existência somente de uma entidade de acolhimento, o Conselho Português para os Refugiados (CPR), que já se encontra em sobrelotação há vários anos. O Centro de acolhimento do CPR encontra-se em Loures, próximo da grande Lisboa, o que cria dificuldades no acesso à habitação por parte dos requerentes de asilo, contribuindo para a sobrelotação no Centro e para o processo de autonomização. (...) [Acresce o] excesso de tempo de permanência dos requerentes nas diferentes fases do processo no CPR, face à falta de capacidade das entidades subsequentes darem resposta ao acolhimento, nomeadamente o ISS e a SCML. (resposta de técnico de instituição pública, Lisboa).*

Dificuldade em encontrar acolhimento adequado para o elevado número de requerentes, tendo em conta a dificuldade de transferência para as entidades competentes para prosseguir o apoio após decisão de admissão e respetivo impacto financeiro. (ONG de acolhimento, Lisboa).

Nos últimos anos aumentaram os pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal o que induziu a um aumento da população beneficiária do apoio do CAR (em 2016 foram 785 os requerentes beneficiários do acolhimento inicial do CAR, 654 em 2017 e 1.171 em 2018). Verifica-se, porém, alguma estabilidade nas características deste universo: o perfil mantém-se sobre representado por homens (vd. gráfico 4.1), solteiros e que chegam sozinhos em situação de carência económica, sendo no entanto de salientar que nos anos mais recentes incrementou o número de famílias.

Gráfico 4.1. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), entre 2016 e 2018



Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora.

Este aumento de requerentes espontâneos tem induzido a uma grande pressão sobre a capacidade de resposta do CPR que, com falta de recursos humanos e recursos financeiros, proporcionais a esta novo universo, começa a manifestar limitações na resposta continuada e de apoio. Nas palavras da equipa do CPR, em resposta à inquirição promovida no âmbito deste relatório:

[Entre as principais fraquezas e dificuldades para o acolhimento pela instituição, destaca-se no âmbito dos pedidos espontâneos] *dificuldade em dar resposta imediata e de proximidade no acompanhamento aos requerentes de asilo, atendendo ao seu aumento e à escassez de recursos humanos. (...) Trabalho diário reativo, pautado por resolução de situações de emergência e dificuldade em fazer planeamento e avaliação do funcionamento dos diversos serviços. (...) Inexistência de um financiamento regular das atividades, que permita manter o apoio/acolhimento aos requerentes espontâneos por parte do CPR, que decorre do aumento quantitativo de requerentes de proteção em Portugal, mas sobretudo da dificuldade de implementação de forma regular e contínua do regime de acolhimento (acolhimento inicial CPR e transição para o ISS ou SCML – em caso de admissão ou não admissão com impugnação, respetivamente). Assim, neste momento, o CPR presta apoio a mais de 900 pessoas requerentes espontâneos, dos quais 434 foram já sinalizados no âmbito do Grupo Operativo e, como tal, não deveriam permanecer sob apoio CPR. Tal situação tem grande impacto na resposta continuada, quer quanto ao acolhimento, quer quanto ao apoio prestado a esta população, quer ainda quanto aos recursos humanos.* (CPR, inquirição para este relatório em fevereiro de 2020).

Neste âmbito, outras entidades de acolhimento inquiridas para este relatório, recomendaram a necessidade do MAI/SEF celebrar novos protocolos com mais entidades da sociedade civil, para além do CPR, para, assim, ganhar maior capacidade no acolhimento de requerentes de asilo espontâneos:

[Recomenda-se a] *Celebração de mais protocolos com outras entidades para além do Conselho Português para os Refugiados, no âmbito do acolhimento de requerentes de asilo espontâneos. Penso ser urgente que o MAI/SEF e o MTSS/ISS celebrem novos acordos de cooperação com diferentes entidades, preferencialmente em territórios onde os custos com a habitação sejam compatíveis com os apoios sociais pagos.* (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

4.1.2. Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo ISS

Conforme explicitado antes, admitidos os pedidos dos requerentes de proteção internacional, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social suportar os encargos do seu acolhimento até à decisão final do processo pelo SEF (conforme determinado no n.º 2 do artigo 61.º da Lei do Asilo). Resulta, neste âmbito, que os requerentes que se encontravam a aguardar a admissibilidade do seu pedido no CPR, quando obtêm uma decisão são encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS. Como se detalhou antes, no subcapítulo 2.2., este protocolo foi assinado em 2012 com validade por dois anos, tendo sucessivamente sido prorrogado, obtendo em 2016 algumas mudanças associadas ao novo contexto do país no acolhimento de requerentes e beneficiários pelos mecanismos europeus. Entre 2012 e 2016, este Grupo Operativo, foi constituído por o ISS, SEF, IEPF, SCML (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa), ACM, CPR. A partir de 2016, associaram-se aos anteriores outorgantes também o Ministério da Saúde - MS, o Ministério de Educação - ME, a Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP, e o JRS-Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados. Estes outorgantes assumem, dentro das suas áreas de intervenção, o apoio necessário para assegurar o acolhimento de requerentes de proteção internacional até à decisão final do processo pelo SEF.

Este Grupo Operativo, constituído desde 2012 e reforçado a partir de 2016, é assinalado como uma virtude da política de asilo nacional, no caso dos requerentes espontâneos de proteção internacional a Portugal:

[Globalmente, é uma virtude] *a existência de um Protocolo de Cooperação que define responsabilidades e funções, entre as diferentes entidades que têm responsabilidade no âmbito do acolhimento e integração de requerentes de asilo espontâneos. Sendo que, apesar de se encontrar em vigor as entidades envolvidas, reúnem mensalmente e asseguram o normal funcionamento do fluxo de chegadas.* (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Vantagens: o facto desta população ser triada, registada e acolhida no âmbito da parceria SEF/CPR e ISS, havendo condições de partida que possibilitam a abertura de Processo Familiar num sistema de Identificação/Informação Nacional – SISS /Segurança Social, realização de Diagnóstico Social e a construção de Planos de Inserção, acompanhamento e avaliação. Maior monitorização do processo de integração/inserção e maior proximidade às famílias. (Centro Distrital do Porto, ISS).

Importa compreender, porém, que este Grupo Operativo acolhe cada vez mais situações para apoio social e encaminhamento quanto ao acolhimento e integração em Portugal, e em fases distintas do processo de proteção internacional no país. Resulta, assim, que os centros distritais do ISS que aderiram responder à inquirição promovida no âmbito deste relatório⁶⁸ (N=8) aferiram que há cada vez mais pressão sobre as instituições e serviços mobilizados para a cooperação definida neste protocolo, tornando-se necessário reforçar o seu papel, articulação, cooperação, e os seus mecanismos de resposta:

No âmbito das entidades que integram o protocolo e com competências nas várias áreas de integração torna-se necessário reforçar o seu papel de forma a que as respostas a dar a estes cidadãos sejam mais céleres, mais eficazes e efetivas. Organizar espaços de reflexão conjunta, de troca de experiências e formação, com todas as instituições/técnicos envolvidos, sobre as diferentes dimensões do acolhimento de requerentes de asilo. (...) Articulação insuficiente com as entidades (a nível local) que integram o protocolo de cooperação. (Centro Distrital de Beja, ISS).

A Segurança Social ao ter sozinha (Lei Asilo), a responsabilidade das condições de proteção e acolhimento dos requerentes de Asilo, assume uma responsabilidade para a qual tem competência (emergência social e temporária) mas também «carrega» toda a responsabilidade de competência das outras entidades e serviços, para as quais não tem resposta, mas que responde perante as famílias ao posicionar-se como gestor/líder da integração/inserção: especial relevo para as não respostas da Habitação e para as deficientes e não adequadas respostas da Formação e Emprego. Insuficientes recursos humanos. Descapitalização dos recursos técnicos e não reforço da Unidade de Desenvolvimento Social, com especial foco da área da Ação Social/Núcleo de Intervenção Social perante a perspetiva de há muitos anos, de transferência de competências para as autarquias. (Centro Distrital do Porto, ISS)

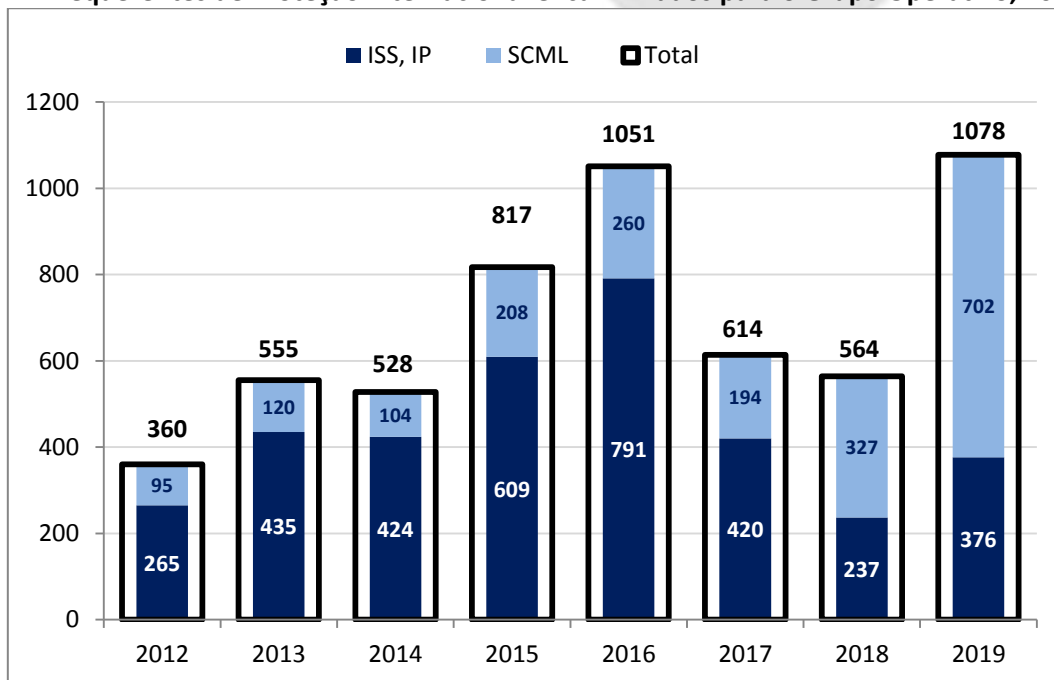
[Recomenda-se] *maior responsabilização da rede de parceiros, públicos e privados no processo de integração*

⁶⁸ Para detalhes acerca de guião de inquirição comum a todas as instituições vd. anexo 2 deste relatório.

social, profissional e de alojamento, designadamente as autarquias, as IPSS, Centros de Emprego e Formação Profissional, área da educação, SEF. (Centro Distrital de Bragança, ISS).

Este Grupo Operativo teve como vocação (explícita no próprio nome do protocolo), prestar apoio social no acolhimento de: (1) requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido, tendo obtido uma autorização de residência provisória; e de (2) requerentes cujo pedido foi recusado, e que estão em situação de recurso de decisão de não admissibilidade do pedido de asilo. Ficou explicitado, nos compromissos das entidades, que competia ao ISS assegurar o apoio ao acolhimento e integração dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido (perfil 1), sendo encaminhados para a SCML os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória (perfil 2). Neste âmbito, se até 2017, a maioria dos requerentes em função do seu perfil que chegava a este Grupo Operativo era encaminhado para um Centro Distrital do ISS, nos dois últimos anos observa-se um forte incremento das sinalizações para este Grupo Operativo de requerentes com decisão de não admissão, mas em situação de fragilidade socioeconómica, ou de requerentes em recurso de decisão e que, por isso, foram encaminhados para apoio social da SCML (vd. gráfico 4.2). Resulta deste modo uma clara inversão de tendência: se entre 2012 e 2017 sempre mais de dois terços dos sinalizados do Grupo Operativo foram encaminhados para um Centro Distrital da Segurança Social (73,6% do total de sinalizações em 2012, 78,4% em 2013, 80,3% em 2014, 74,5% em 2015, 75,3% em 2016 e 68,4% em 2017); em 2018 e 2019 a maior parte dos requerentes que chegaram referenciados ao Grupo Operativo foram encaminhados para apoio social da SCML (58% em 2018 e 65,1% em 2019) – vd. gráfico 4.2.

Gráfico 4.2. Requerentes de Proteção Internacional encaminhados para o Grupo Operativo, 2012 a 2019



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

Atendendo a que, como se mostrou no subcapítulo 3.3, no último ano duplicaram os indeferimentos de pedidos de proteção internacional (de 551 em 2018 passaram a 1.016 em 2019 – vd. gráfico 3.13), compreende-se a duplicação dos encaminhamentos do Grupo Operativo para a SCML, que de 327 sinalizados em 2018 passam para 702 em 2019, dos quais 476 eram requerentes que tinham solicitado recurso do indeferimento e 226 eram requerentes que permaneciam em situação fragilidade socioeconómica com decisão de não admissão do pedido de proteção a Portugal. Neste âmbito, alguns técnicos das instituições que responderam à inquirição promovida para este relatório (N=38), alertaram que a demora processual na resposta às situações de recurso de pedidos de indeferimento induz, porém, ao contínuo acompanhamento social de requerentes de proteção internacional que desgasta a instituições de solidariedade social nacionais:

Existência de grande número de requerentes de asilo em situação de recurso, durante um período longo de tempo, face aos atrasos no sistema de justiça. (técnico de instituição pública, Porto).

No que respeita aos pedidos espontâneos o principal constrangimento diz respeito ao tempo que decorre desde o momento que o requerente interpõe recurso da decisão de não admissibilidade e o parecer final. Durante este tempo que pode em alguns casos ultrapassar os 2 anos o requerente de proteção social fica a beneficiar dos apoios estabelecidos em protocolo [do Grupo Operativo], mas não se pode promover uma integração efetiva na sociedade. (SCML).

Morosidade na obtenção e renovação de documentação importante (autorização de residência provisória e título de residência). (Centro Distrital de Évora, ISS).

Promover a diminuição do tempo mediado entre o pedido de Asilo e a decisão final, da parte do SEF/GAR, sendo que a consequente redução de custos «desperdiçados» nesta fase (1 a 2 anos de Fundos FAASIL), poderiam sim e já com um estatuto de residência estável, serem aplicados no processo de inserção/integração esse sim a necessitar de mais tempo para a aprendizagem, domínio da língua e dos instrumentos de cidadania essenciais para se funcionar em sociedades desenvolvidas (mas também burocráticas) e digitais como é a portuguesa. Os Fundos FAREF são na prática aplicados pelo período de 3 meses, passando obrigatoriamente as famílias, agora residentes (mas ainda refugiadas) a requerer o RSI, representando esta mudança uma descida na ordem dos 100€ mensais em termos do apoio social prestado. (Centro Distrital do Porto, ISS).

Foi ainda alertado por algumas das instituições inquiridas para este relatório que o grande incremento de pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal nos últimos anos (caracterizado no subcapítulo 3.1) tem vindo a pressionar muito as instituições de acolhimento, que estão a ter dificuldades em se adaptar à evolução rápida deste universo no país, tanto por falta de recursos financeiros e humanos, como por falta de locais de acolhimento:

No caso da SCML as principais forças [para o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional] são os recursos humanos, que muito embora sejam em número insuficiente, face ao aumento exponencial de pedidos espontâneos que se têm registado nos últimos anos, têm procurado realizar um acompanhamento social pautado pela qualidade nos princípios de respeito pela individualidade, cultura. Os projetos de intervenção são ajustados às especificidades de cada situação. [E as principais fraquezas e dificuldades são] insuficiência de respostas habitacionais e de recursos humanos face ao aumento do número de pedidos espontâneos registados nos últimos anos. Ausência de disponibilidade técnica tendo em conta o aumento exponencial dos pedidos de proteção internacional para a existência de uma avaliação específica das necessidades dos requerentes (resposta SCML em fevereiro de 2020).

Estrutura de acolhimento não adaptada à evolução do número de pedidos de proteção internacional – ausência de recursos financeiros ajustados à realidade atual, assim como locais de acolhimento adequados às especificidades da população requerentes espontâneos de proteção. (resposta de ONG de acolhimento, Lisboa).

[no caso dos pedidos espontâneos] Dificuldade de dar resposta imediata e de proximidade no acompanhamento aos requerentes de asilo, atendendo ao seu aumento e à escassez de recursos humanos. (ONG que acolhe, Lisboa).

Orientação Interna sobre os apoios a requerentes de Asilo e Refugiados datada de 2012 (época da crise e contenção), sem avaliação e atualização, fazendo orientação expressa de logo após 3 meses de ser emitido título de residência as famílias passarem a requerer os apoios em situação de igualdade aos cidadãos estrangeiros e nacionais, como por exemplo o RSI. (...) Políticas mais centralizadas nos custos ou gestão dos recursos económicos, não sendo perceptível ou informada a origem dos financiamentos, se do orçamento de estado português, se de Fundos da Comunidade Europeia, nem fornecidas linhas orientadoras, claras, com objetivos harmonizados ao nível do país. Tendência para adotar medidas de emergência por contraponto à necessidade de planeamento estratégico com vista à integração/inserção. Abertura de candidaturas à implementação de Centros de Acolhimento – respostas de emergência social e temporárias que se tornam duradouras e sem alternativas, que não seja a desistência dos próprios [requerentes] ou a fuga para outros países. (Centro Distrital do Porto, ISS).

Atendendo a estes desafios, os técnicos envolvidos nesta fase de acolhimento dos requerentes espontâneos recomendaram (na inquirição promovida para este relatório em fevereiro de 2020) a maior celeridade na apreciação dos processos pelo SEF, e muito especialmente pelo Ministério da Justiça, no caso dos recursos: *Maior celeridade na análise dos processos de recurso. (SCML).*

Importa atender que o encaminhamento do Grupo Operativo para a SCML induz, em si, à permanência dos

requerentes em Lisboa, enquanto o encaminhamento para apoio social do ISS leva à distribuição geográfica dos requerentes pelos Centros Distritais da Segurança Social (vd. quadro 4.2). Em 2019, metade dos encaminhados para o ISS ficaram com o apoio social do Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa (51,3% ou 193 pessoas), identificando-se, nesse ano, apenas mais três distritos com mais de vinte encaminhamentos – Aveiro (27 pessoas ou 7,2% dos encaminhamentos para o ISS), Setúbal (25 ou 6,6%) e Coimbra (21 ou 5,6%) -, verificando-se uma maioria de distritos com menos de dez encaminhamentos, tendo Viana do Castelo e Castelo Branco sido, nesse ano, os distritos com menor número de encaminhamentos para apoios sociais (vd. quadro 4.2).

Quadro 4.2. Número de pessoas sinalizadas pelo Grupo Operativo para apoio social do ISS, com autorização de residência provisória (ARP), por distrito de encaminhamento, em 2019 (N=376)

Distrito de encaminhamento	N	%
Lisboa	193	51,3
Aveiro	27	7,2
Setúbal	25	6,6
Coimbra	21	5,6
Porto	17	4,5
Braga	13	3,5
Viseu	12	3,2
Leiria	9	2,4
Portalegre	9	2,4
Bragança	8	2,1
Guarda	8	2,1
Évora	7	1,9
Faro	7	1,9
Beja	6	1,6
Santarém	6	1,6
Castelo Branco	5	1,3
Viana do Castelo	3	0,8
Total	376	100

Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

A descentralização territorial do acolhimento para os titulares de autorização de residência provisória é vista como uma virtude da política de asilo na gestão dos pedidos espontâneos, sendo mesmo recomendada que seja reforçada (também para os requerentes em recurso):

[Virtude do acolhimento de requerentes espontâneos é a] *possibilidade de descentralização territorial do acolhimento para os titulares de autorização de residência provisória, para regiões do país para a qual possam ter alguma ligação (familiar, pessoal, outras) e onde possam existir mais capacidade de acompanhamento por parte da segurança social (rácio técnico/utente).* (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Aumento do número de centros vocacionados para o acolhimento dos requerentes de proteção social. Descentralização dos pedidos de recursos pelo território com igual descentralização dos organismos que respondem a diretiva do acolhimento. (...) Descentralização da entidade recetora dos requerentes de asilo, abrangendo todo o território nacional nomeando outras instituições. (SCML).

Coexistem, porém, alguns desafios à efetivação desta descentralização territorial. Como explicaram alguns dos centros distritais do ISS que participaram na inquirição promovida para este relatório (N=8), e a própria SCML, o menor encaminhamento para fora do distrito de Lisboa prende-se, por um lado, com as resistências que os requerentes espontâneos revelam em sair de Lisboa, depois do acolhimento inicial em Lisboa no CPR, pelo que tenderam a defender neste âmbito que deve diminuir esse tempo de permanência inicial; e, por outro lado, com os critérios de encaminhamento para os distritos, que foi defendido que devem ser aperfeiçoados para adequar melhor o *match* entre as expectativas e necessidades do

requerente, e as características do contexto distrital para onde é encaminhado. Nas palavras das equipas dos centros distritais do ISS:

Pouca recetividade dos Refugiados para sair de Lisboa em busca de alternativas habitacionais e laborais. (SCML)

Duração prolongada do período inicial de acolhimento que antecede o encaminhamento destes cidadãos para distritos de integração. (...) [Por isso recomenda-se a] importância de diminuir o tempo de permanência inicial no CPR, o qual vem posteriormente criar bloqueios na fase de encaminhamento para os distritos, uma vez que durante essa permanência são criadas algumas redes informais de apoio, expectativas e contactos de diversa ordem que se tornam mais difíceis de alterar. Considera-se, portanto, que o encaminhamento para os distritos deverá ser tão precoce quanto possível. Na escolha dos distritos de encaminhamento é importante fazer uma avaliação articulada entre experiências anteriores de cada requerente/beneficiário e as suas expectativas individuais e, por outro lado, as particularidades de cada território, tanto em termos de possíveis ofertas de trabalho, como das suas características sociais e culturais (Centro Distrital de Beja, ISS).

Desadequação entre expectativas criadas pelos beneficiários de proteção internacional e as condições materiais de acolhimento disponibilizadas. (Centro Distrital de Évora, ISS).

Relatório sociais com informação insuficiente, designadamente, quanto à história de vida dos requerentes e beneficiários, motivo de fuga, situação familiar e situação de saúde (...). Encaminhamento de requerentes e beneficiários para acolhimento noutras concelhos sem ir ao encontro do projeto de vida ou às expectativas do requerente. (...) Isolamento por ausência de pessoas com a mesma nacionalidade. (...) Dificuldade de articulação com o CPR (...) desconhecimento de informação importante relativamente à história de vida, condição de saúde, habilitações literárias e/ou situação familiar dos requerentes e beneficiários. (Centro Distrital de Faro, ISS).

Centros de decisão e de discussão centralizado em Lisboa – Grupo Operativo. Não auscultação dos Distritos ou somente para darem resposta ao Acolhimento dos indivíduos/famílias requerentes de Asilo e para os quais o CPR não tem resposta e/ou pelos numerosos (mas não temos acesso aos dados nacionais nos Distritos) indivíduos/famílias alojadas em pensões, Pousadas Juventude, etc. (...) Os indivíduos/famílias espontâneas quando provenientes de Lisboa, são acolhidas nos Distritos, no Porto, ficam apreensivas ao perceberem que são simplesmente «reinstalados» de um Centro ou de um quarto de Hotel da capital, para um novo Centro de Acolhimento em outro Distrito. [Recomenda-se por isso] a desconcentração do grupo operativo (Segurança Social, SEF, IEF, Saúde, Educação), sendo mais fácil identificar necessidades e realizar planos adequados às realidades territoriais, bem como de obrigar a um compromisso coletivo e transversal. O compromisso vertical não funciona, pois, as decisões ou orientações não circulam adequadamente e por vezes não chegam às direções locais ou intermédias e/ou às equipas e funcionários que lidam diariamente com esta população e temática – fluxos de informação mais eficazes (Centro Distrital do Porto, ISS).

Acresce também, como foi explicado pelas equipas destes centros distritais do ISS, que nem todos os distritos têm a mesma capacidade de resposta e de ativação de meios e recursos para promover o acolhimento e a integração destes requerentes de proteção internacional no seu território, verificando-se mais fragilidades em distritos do interior do país.

Insuficiente capacidade de ativação de recursos e meios efetivos para a definição e concretização de percursos de integração contínuos, coerentes e efetivos (ao nível da aprendizagem da língua, da integração em trabalho / formação, da habitação, da integração social, etc.). (...) O CDBEja não tem respostas sociais que integrem a valência de alojamento social, sendo que a questão habitacional é seguramente a principal dificuldade no acolhimento a estas pessoas, tendo sido no entanto garantidos os meios de alojamento necessários aos cidadãos acolhidos. Insuficiência de recursos ao nível da integração profissional. (Centro Distrital de Beja, ISS).

Como principais bloqueios ou dificuldades do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, destacamos: a dificuldade de alojamento dos mesmos, ou seja, a inexistência de resposta habitacional adequada às necessidades destes cidadãos, sendo que a pouca habitação existente tem preços inatingíveis. Os Centros de Acolhimento no seu modelo tradicional estão lotados e esgotados nos seus recursos. As necessidades e respostas destes cidadãos situam-se quase sempre no meio urbano, dado que tem de recorrer aos Serviços públicos, como: Autoridade Tributária, Segurança Social, IEF, Unidades de Saúde, necessitando de ter acesso a uma rede de transportes públicos, quase sempre muito parca ou inexistente em localidades mais rurais. (...) A população não aceita estes cidadãos, pois possuem uma cultura diferente e não possuem alguns dos nossos valores essenciais. (Centro Distrital de Leiria, ISS).

Especulação imobiliária no distrito de Faro e consequente dificuldade de obtenção de resposta de alojamento; sazonalidade do mercado de trabalho, na região do Algarve; insuficiência da rede de transportes em determinados

concelhos (...) as especificidades do distrito de Faro, obriga a uma adaptação a novas formas de vida quanto às acessibilidades e meios de transporte não compatíveis com as áreas metropolitanas de maior densidade; (...) insuficiência de recursos no âmbito da Saúde Mental. (Centro Distrital de Faro, ISS).

Dificuldade de resposta habitacional imediata, pelas características do mercado imobiliário, que permitisse a integração mais célere e eficaz das famílias nos territórios. Arrendamentos elevados. A comunidade portuguesa não está preparada para receber esta população; a inserção no mercado de trabalho; a inserção dos menores na escola; isolamento das famílias. (Centro Distrital de Santarém, ISS).

Igualmente, outro constrangimento identificado é a falta de respostas habitacionais, recorrendo-se maioritariamente ao setor privado de arrendamento, saturado e a praticar preços demasiado elevados face aos apoios. [Há também] falta de respostas de acolhimento adequadas, nomeadamente a criação de outros centros de acolhimento específicos à problemática. (SCML).

As dificuldades de alojamento são, na minha perspetiva, os maiores bloqueios, uma vez que os requerentes de asilo/refugiados espontâneos são distribuídos pelo país, consoante as disponibilidades dos Centros Distritais de Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A falta de resposta de alojamento obriga muitas das vezes a que os beneficiários deste programa sejam colocados em pensões, ou em locais que não se cruzam com o perfil do migrante. (técnico de serviço público nacional de integração).

Escassez de oferta habitacional; elevados custos dos alugueres das habitações; receios da população local relativamente às especificidades culturais [dos requerentes]. (Centro Distrital de Bragança, ISS).

Dificuldade em encontrar habitação a preços de arrendamento compatíveis com os rendimentos das famílias e dificuldades para mobilar estas habitações. (Centro Distrital da Guarda, ISS).

Dificuldade de arrendamento de quartos/imóveis face aos preços praticados no mercado de arrendamento privado. (...) Montante do apoio económico mensal fixado para garantir o alojamento, face aos preços onerosos praticados no mercado social de arrendamento. Dificuldades de arrendamento de quartos/habitação face à desconfiança dos arrendatários para com os beneficiários de proteção internacional. (...) Desfasamento entre expectativas criadas à população refugiada e os recursos que o país tem para oferecer. (Centro Distrital de Évora, ISS).

Por outro lado, algumas instituições manifestaram não estar preparadas, ao nível dos seus recursos humanos e financeiros, para assegurarem uma melhor ou adequada resposta de acolhimento aos requerentes espontâneos nesta opção da descentralização pelo território português:

Falta de recursos humanos, materiais e financeiros que respondam de forma rápida e pontual aos problemas. (Centro Distrital da Guarda, ISS).

A grande falta de formação dos profissionais da Segurança Social para atender e acompanhar estas famílias. É necessário e urgente passar informação aos técnicos sobre as variadas culturas, hábitos, normas e regras principalmente das culturas muçulmanas e sobre os conflitos que alguns dos países de origem destes cidadãos. Escassez de recursos materiais afetos a esta problemática. (Centro Distrital de Leiria, ISS).

Necessidade de reforço de formação dos técnicos (a formação providenciada aos técnicos foi de qualidade, mas insuficiente) e de espaços de reflexão, troca de experiências, análise de práticas. (Centro Distrital de Beja, ISS).

Necessidade de formação aos técnicos sobre a especificidade cultural dessas populações. (Centro Distrital de Bragança, ISS).

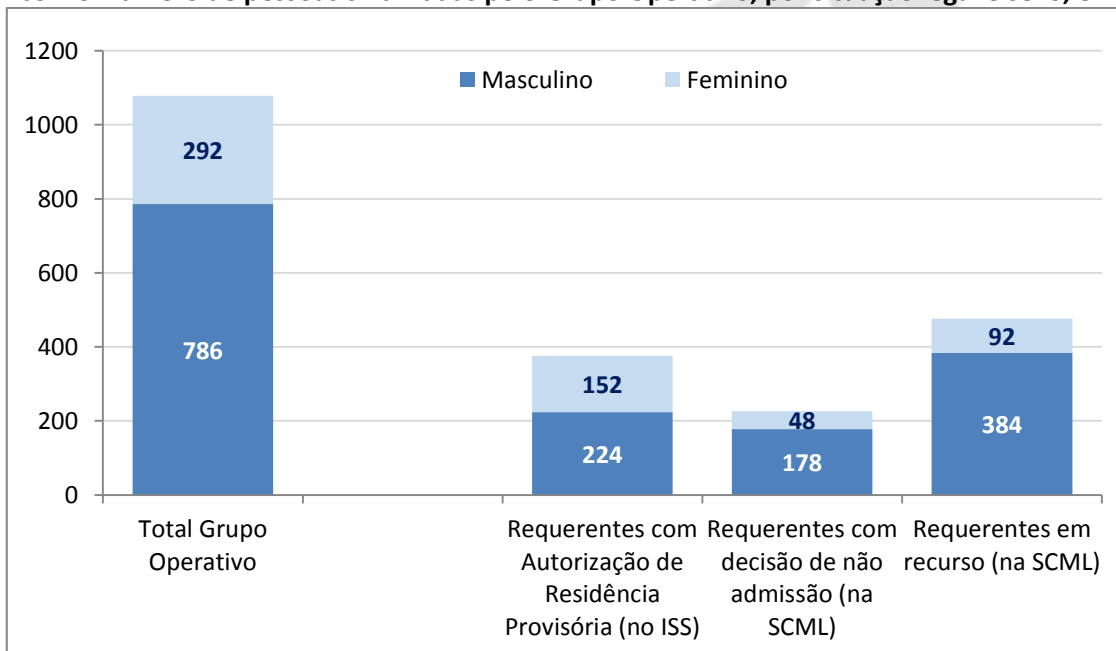
Insuficiência de recursos humanos que garantam o acompanhamento social aos beneficiários de proteção internacional. Insuficiente formação técnica especializada para a intervenção social com os beneficiários de proteção internacional. (...) [Recomenda-se por isso] afetação de equipas técnicas multidisciplinares especializadas em garantirem o acompanhamento social dos beneficiários de proteção internacional. (Centro Distrital Évora, ISS).

Disponibilidade de 1 técnico para esta área de trabalho, que assume as funções de interlocutor distrital e de gestor dos processos de acolhimento/integração e inserção dos requerentes de asilo (...). (Centro Distrital do Porto, ISS).

Comparando, por um lado, os encaminhados para centros distritais do ISS (requerentes com autorização de residência provisória - ARP) e, por outro lado, os encaminhados para a SCML (requerentes em recurso de indeferimento e requerentes com decisão de não admissão), identificam-se alguns contrastes interessantes. Desde logo, verifica-se que a importância relativa das mulheres é superior nas titulares de autorização de residência provisória (40,4%), e por isso encaminhadas para o ISS, que nas situações de recurso (19,3% de mulheres) ou em decisão de não admissão (21,2% de mulheres) encaminhadas para a

SCML, denotando que há uma maior proteção das mulheres requerentes (que *per si* apresentam uma menor expressão de pedidos de proteção internacional) – vd. gráfico 4.3.

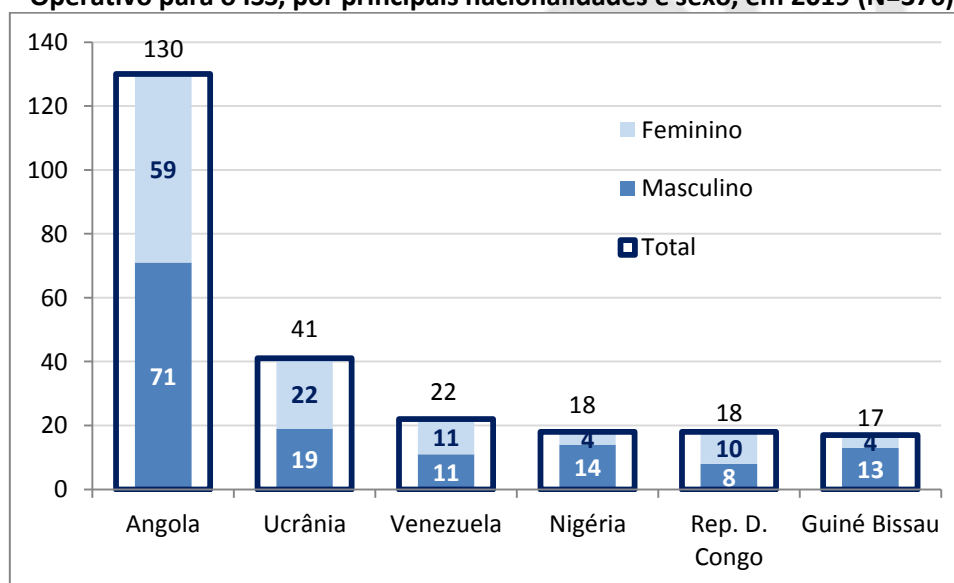
Gráfico 4.3. Número de pessoas sinalizadas pelo Grupo Operativo, por situação legal e sexo, em 2019



Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

Em 2019, entre os 376 requerentes de proteção internacional sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS, com autorização de residência provisória (ARP), destacaram-se os angolanos (130 sinalizados, 71 homens e 59 mulheres), os ucranianos (41) e os venezuelanos (22). Identifica-se que a representação dos sexos não foi, porém, equilibrada nestas principais nacionalidades de titulares de ARP, observando-se, em 2019, algumas nacionalidades com mais mulheres (Ucrânia e República Democrática do Congo), e outras em que as mulheres representaram uma minoria nos requerentes encaminhados para o ISS (Nigéria e Guiné-Bissau), refletindo também a menor expressão de requerentes do sexo feminino nessas nacionalidades (vd. gráfico 4.4).

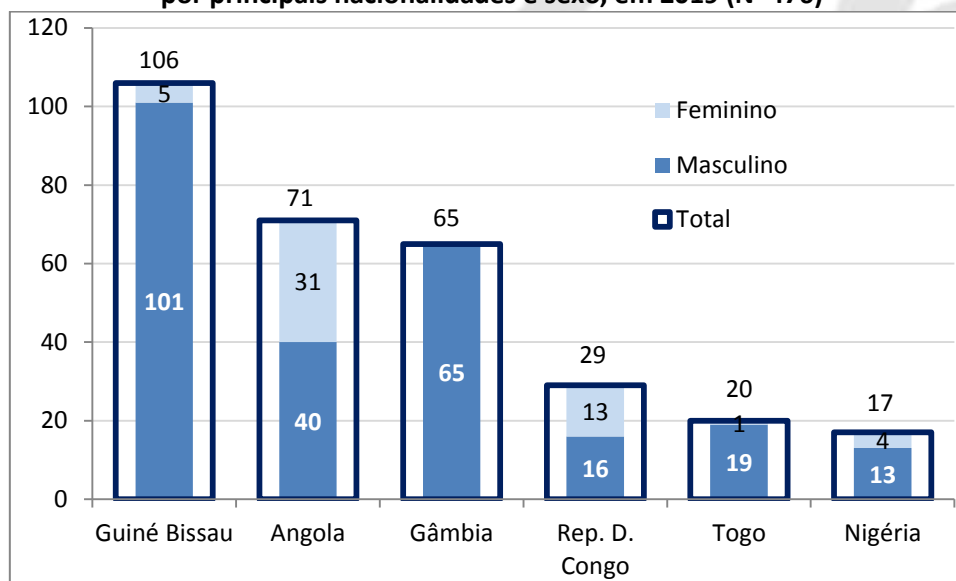
Gráfico 4.4. Requerentes com autorização de residência provisória (ARP) sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS, por principais nacionalidades e sexo, em 2019 (N=376)



Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

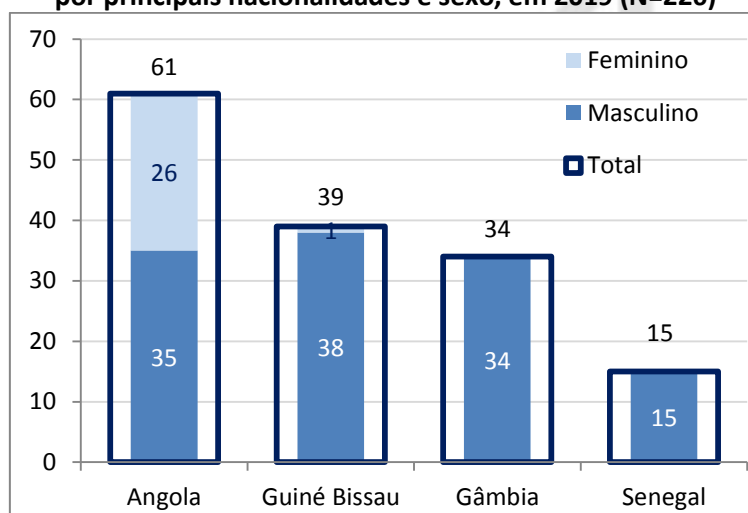
Por sua vez, nas sinalizações pelo Grupo Operativo para a SCML, de requerentes em recurso ou com decisão de não admissão, destacam-se outras nacionalidades (vd. gráficos 4.5 e 4.6). Nos requerentes em recurso sinalizados para a SCML destacam-se os requerentes da Guiné Bissau (106 entre o total de 476 requerentes em recurso), seguidos dos de Angola (71) e da Gâmbia (65). Verifica-se neste grupo dos requerentes em recurso uma sobre representação dos requerentes do sexo masculino, em particular nos nacionais da Guiné-Bissau, da Gâmbia e do Togo (vd. gráfico 4.5). Também nos requerentes com decisão de não admissão encaminhados para a SCML se destacam as mesmas três principais nacionalidades dos requerentes em recurso (de Angola com 61 requerentes, da Guiné-Bissau com 39 requerentes e da Gâmbia com 34 requerentes) – vd. gráfico 4.6.

Gráfico 4.5. Requerentes em recurso sinalizados pelo Grupo Operativo para a SCML, por principais nacionalidades e sexo, em 2019 (N=476)



Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

Gráfico 4.6. Requerentes com decisão de não admissão sinalizados pelo Grupo Operativo para a SCML, por principais nacionalidades e sexo, em 2019 (N=226)

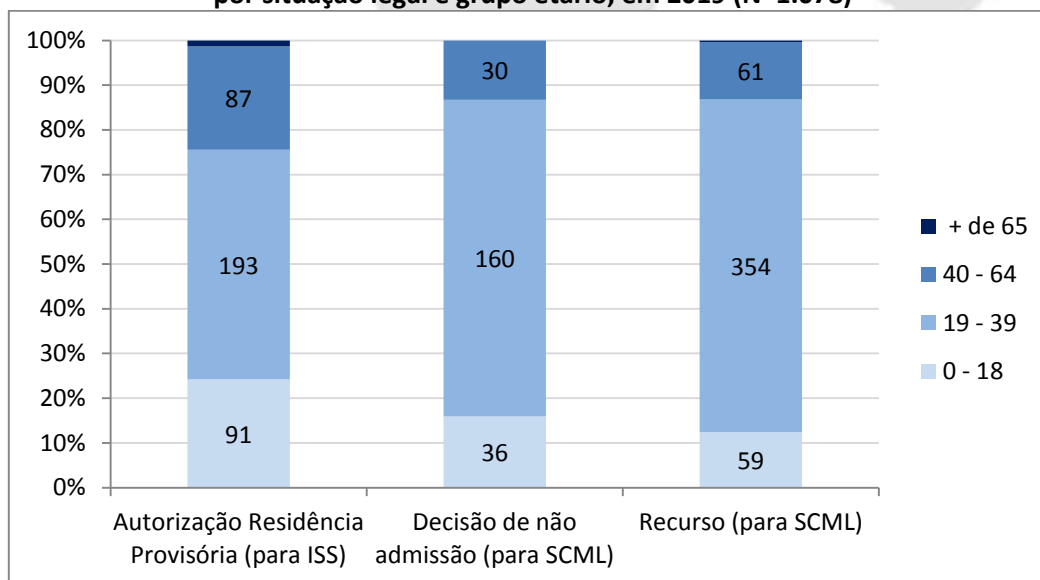


Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

Identificam-se também algumas diferenças quando se analisam as idades dos requerentes com autorização de residência provisória (encaminhados para o ISS), por comparação aos requerentes em situação de recurso ou com decisão de não admissão (encaminhados para a SCML). Os requerentes com autorização de residência provisória (ARP) encaminhados para o ISS mostram uma importância relativa maior de requerentes com menos de 18 anos (24,2% dos requerentes), que os restantes encaminhados para a SCML

(apenas 15,9% dos requerentes com decisão de não admissão têm menos de 18 anos e apenas 12,4% dos requerentes em recurso). Por outro lado, os titulares de ARP sinalizado pelo Grupo Operativo têm maior proporção de pessoas com mais de 40 anos (24,5%) que os sinalizados em recurso (apenas 13,2%) ou com decisão de não admissão (13,3%), sendo que só nos requerentes com ARP se identifica alguns requerentes com mais de 65 anos (5 pessoas). Verifica-se que os requerentes encaminhados para a SCML estão sobre representados de requerentes com entre 19 e 39 anos de idade (70,8% dos requerentes com decisão de não admissão e 74,4% dos requerentes em recurso), concentrando este grupo etário metade dos titulares de autorização de residência provisória encaminhados para o ISS (51,3%) – vd. gráfico 4.7.

Gráfico 4.7. Requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS e a SCML, por situação legal e grupo etário, em 2019 (N=1.078)



Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

As idades dos requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo em 2019 refletem, em parte, os agregados familiares que compõem este universo. Entre os 1.078 requerentes sinalizados, 688 eram indivíduos isolados (63,8%) com sobre representação de idades entre os 19 e os 39 anos de idade. É, assim, nos agregados familiares constituídos por mais de uma pessoa que se verifica a maior diversidade de idades: com pessoas com menos de 18 anos em agregados familiares com filhos, e maior expressão de pessoas com mais de 40 anos. Em 2019, entre os requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo, identificavam-se 59 agregados monoparentais, 49 agregados nucleares com filhos, 11 agregados nucleares sem filhos e 6 famílias alargadas.

As entidades de acolhimento inquiridas também retrataram o universo de requerentes espontâneos que têm recebido nos últimos anos como tendo, predominantemente, baixo nível de escolaridade e baixas competências profissionais:

No caso dos pedidos espontâneos [observa-se] baixo nível de escolaridade, (...) baixas competências pessoais, sociais e profissionais dos beneficiários de proteção internacional. (Centro Distrital de Évora, ISS).

Ora atendendo às características sociodemográficas dos requerentes de pedidos espontâneos de proteção internacional, as instituições de acolhimento mobilizadas para esta resposta identificam algumas dificuldades em assegurar todas as dimensões de acolhimento e integração dos requerentes enquanto aguardam pela conclusão do processo e decisão final do SEF. Entre as principais dificuldades, destacam-se algumas que se prendem com a mobilização dos requerentes para as suas próprias obrigações e deveres durante o período de acolhimento, e outras que se prendem com a nem sempre ágil articulação e resposta dos serviços públicos nacionais:

A inexistência de uma rede de contatos atualizada e descentralizada com os interlocutores dos vários serviços, (IEFP, Educação, Saúde) que permita desencadear respostas mais céleres entre profissionais, pois na maior parte

das vezes são os profissionais que as tem de providenciar dado que os beneficiários não conseguem comunicar na nossa língua. (...) A língua é um entrave bastante difícil; alguma dificuldade que os próprios manifestam em se integrarem nos hábitos e costumes. (Centro Distrital de Leiria, ISS).

Barreira linguística, com consequências na integração profissional; falta de motivação e esforço para a aprendizagem da língua. [Mas, simultaneamente] insuficiência de recursos ao nível da oferta de cursos de português para estrangeiros, mormente em localidades distantes da sede do concelho e da sede de distrito. Barreira na adaptação cultural, gastronómica e religiosa do país. (...) Elevadas expectativas quanto à integração profissional de acordo com as habilitações literárias dos próprios, condicionando a aceitação de ofertas de emprego. Isolamento social (relações de amizade unicamente com outros requerentes de asilo ainda que residentes noutras localidades, designadamente Lisboa, Porto, Coimbra e Braga). (Centro Distrital de Bragança, ISS).

[Nas principais dificuldades da instituição para o acolhimentos estão:] Dificuldade na obtenção das equivalências académicas e/ou profissionais dos países de origem; dificuldades de comunicação quando não existe entre cidadãos e a técnica/instituições, uma língua comum. (...) maior sensibilidade por parte das respostas sociais (nomeadamente cantinas sociais) para as particularidades culturais destes cidadãos. (Centro Distrital de Beja, ISS).

Dificuldades no reconhecimento de habilitações, formação profissional e competências. As atuais políticas de emprego e formação profissional, não facilitam a inserção dos candidatos de asilo. (...) Demora na concessão dos apoios económicos (demasiado tempo entre a data do pedido e a concessão). (...) Dificuldades na aprendizagem da língua. Dificuldades de inserção no mercado de trabalho, sobretudo as mulheres. (...) Afastamento dos locais de decisão (GAR, CPR, SEF). (Centro Distrital da Guarda, ISS).

Ausência de certificação de habilitações literária o que obsta à integração em programas de formação profissional; barreira linguística; (...) dificuldades de integração no mercado de trabalho. (...) Períodos de desocupação muito prolongados no tempo; dificuldade de acesso à educação e à saúde; insuficiência de número de horas para a aprendizagem da língua portuguesa; os programas de ensino para aprendizagem da língua portuguesa decorrem em turmas constituídas com refugiados ou outros estrangeiros, com diferentes níveis de domínio da língua portuguesa (Centro Distrital de Évora, ISS).

Dificuldade de comunicação (idioma), (...) comunicação comprometida devido ao não domínio da língua portuguesa por parte dos requerentes (...) dificuldade em agendar atendimento no SEF com celeridade, (...) dificuldade dos requerentes e beneficiários em integrar cursos de formação profissional por falta de documentação comprovativa de habilitações (...) formação académica desajustada à oferta de emprego local. (Centro Distrital de Faro, ISS).

Os cidadãos que apresentam pedido espontâneo estão extremamente desprotegidos e correm sérios riscos de ficar sem-abrigo (...), na medida em que têm que alugar uma casa, aguardar a emissão do título de residência por parte do SEF que é muito demorado, para, munidos da documentação, poder aceder ao IEF, aos subsídios sociais. Ou seja, durante os meses em que estão com o seu pedido pendente, dificilmente conseguem aceder aos seus direitos. Caso não tenham algum familiar ou amigo que os acolha, ficam sujeitos à existência de vagas em albergue, não recebem orientação logo desde o início sobre os seus direitos e podem ficar durante algum intervalo de tempo sem ver os seus direitos exercidos. O tempo que os cidadãos demoram até encontrar os serviços e tomar conhecimento dos seus direitos. Podem passar várias semanas até serem orientados para os serviços devidos. (técnica de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Porto).

Existem manifestações de desagrado face dificuldades de recursos para a inserção e a perceção que é necessária desconstruir de que a Assistente Social lhes vai encontrar tudo: casa, trabalho, cursos, etc. Contudo e apesar da realidade difícil, existe uma boa percentagem de beneficiários que conseguem encontrar trabalho por empenho próprio sendo de realçar o elevado nível de empregabilidade nas situações e perfis abaixo descritos: residência nos centros urbanos onde existem grandes empresas e oportunidades; perfil multilinguístico muito bem aceite nas empresas internacionais, que solicitam o domínio do francês ou inglês; liberdade de horários e disponibilidade trabalho por turnos, incluindo fins de semana, call centre, turismo e restauração; competências especializadas da área da informática e/ou engenharias e similares associadas ao domínio francês e/ou inglês; sem compromissos familiares; a área mais indiferenciada, posiciona os homens em fábricas, padarias, construção civil. (Centro Distrital do Porto, ISS).

Resultou, assim, que as instituições apresentaram algumas recomendações para uma melhor resposta no acolhimento de requerentes espontâneos, que incluem criar incentivos para melhorar a resposta em várias dimensões do acolhimento e integração, nomeadamente na vertente da habitação e da inserção profissional, agilização dos procedimentos, e ações de informação e sensibilização para reforçar a cooperação e resposta a nível local:

Aumentar as respostas de alojamento, através de respostas sociais específicas para esse efeito, priorizando-as em PROCOOP; incentivos ao setor privado na área do arrendamento habitacional, para disponibilizarem habitações a baixos custos; promover ações de esclarecimento e de sensibilização, quer para as entidades, quer para a população em geral para maior compreensão e aceitação para a inclusão social deste público. Os CLAS das Redes Sociais, são um meio privilegiado para estas ações. Incluir eixos específicos para este público em programas de desenvolvimento local, designadamente, nos CLDS. (Centro Distrital de Bragança, ISS).

[Recomenda-se a] diminuição do tempo de espera para atribuição do estatuto; políticas facilitadoras do reconhecimento de habilitações, formação profissional, cartas de condução e outras competências facilitadoras da inserção no mercado de trabalho; maior envolvimento do poder local no processo de inserção. (Centro Distrital da Guarda, ISS).

[Recomenda-se] incrementar os apoios à contratação dos beneficiários; assegurar a aprendizagem da língua portuguesa; desenvolver ações de sensibilização junto das entidades empregadoras. (Centro Distrital de Faro, ISS).

[Recomenda-se a] criação de programas de aprendizagem da língua portuguesa para frequência imediata após o acolhimento [no CPR] em Portugal; criação de medidas específicas de emprego adaptadas ao perfil dos beneficiários de proteção internacional; criação de medidas específicas de formação profissional adaptadas ao perfil dos beneficiários de proteção internacional, designadamente, possibilidade de frequência sem habilitações literárias certificadas; criação de estratégia de acolhimento que aposte na disponibilização / rentabilização de recursos ao nível da habitação com preços adequados ao montante dos apoios sociais atribuídos, com o envolvimento dos Municípios, IPSS, IGF e IHRU. (Centro Distrital de Évora, ISS).

Criar uma rede de respostas por forma a podermos receber estes utentes com dignidade, ou seja: habitação a custos menos elevados e respostas sociais de caráter transitório para acolher cidadãos isolados e/ou famílias, pois as que dispomos não permitem ou não devem permitir acolhimentos prolongados. Simplificar a carga burocrática de todo o processo de apoio aos mesmos, quer seja de atribuição de um simples NISS, quer das áreas prestacionais, quer mesmo por parte do subsistema de ação social. É disso exemplo o facto de termos um único processamento mensal, quando precisamos de apoiar uma família de emergência não temos meios disponíveis para o efeito. Criação de um circuito de informação e respostas institucionais, acessível quer a nível nacional quer a nível distrital. (Centro Distrital de Leiria, ISS).

4.2. Acolhimento das chegadas ao abrigo de mecanismos europeus

O acolhimento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que chegam ao abrigo de mecanismos europeus opera de forma distinta do observado para os pedidos espontâneos, desde 2015, e é coordenado pelo ACM.

Como se detalhou no capítulo 2 deste relatório, a 13 de maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a *Agenda Europeia para a Migração* (COM(2015) 240 final), que procurou expor uma abordagem global destinada a melhorar a gestão das migrações em todas as suas vertentes e, complementarmente, apresentou várias medidas de execução da Agenda, com propostas de recolocação e reinstalação para os diferentes Estados-membros, acrescida de um Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes.

Neste âmbito, Portugal assumiu vários compromissos de solidariedade europeia para a recolocação e reinstalação de pessoas para o país. Em consequência, acompanhando as mudanças verificadas a nível europeu, o país teve de definir uma nova dinâmica institucional de resposta ao incremento da entrada de requerentes e de beneficiários de proteção internacional, contrariando a tendência anterior, quando Portugal não tinha um papel tão relevante em matéria de asilo (conforme detalhado no subcapítulo 2.2 deste relatório). Para dar resposta aos seus compromissos, em setembro de 2015, Portugal criou um *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* (Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro)⁶⁹, cuja missão principal foi a de aferir a capacidade instalada no país para acolher refugiados e cidadãos estrangeiros com necessidade de proteção e preparar um plano de ação e resposta ao acolhimento e integração dos recolocados e reinstalados.

⁶⁹ Em <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/167771/despacho+grupo+de+trabalho.pdf/0612bae2-0480-4ae9-b330-2d49f8ddde96>

Com a chegada de requerentes e beneficiários de proteção internacional através de mecanismos europeus, a partir de 2015, Portugal repensou o seu modelo de acolhimento. Foi privilegiado neste novo modelo, o acolhimento por consórcios locais de instituições a partir de uma rede de entidades de acolhimento diversificada (a detalhar no subcapítulo 4.2.1) e descentralizado no território português, sendo valorizado o potencial do acolhimento, também, em territórios de média e baixa densidade populacional (a caracterizar no subcapítulo 4.2.2).

O novo modelo de acolhimento para os recolocados e reinstalados previu a duração de 18 meses, com vista à autonomização gradual das pessoas refugiadas, designadamente, com soluções de alojamento que assentassem em respostas de pequena escala (ACM, 2017: 13), em articulação estreita entre instituições governamentais, entidades da sociedade civil e municípios, para se garantir o acolhimento dos recolocados e reinstalados em Portugal em várias dimensões - e.g. alojamento, alimentação, inscrição nos serviços da segurança social, finanças e saúde, aprendizagem da língua portuguesa, acesso à educação, formação profissional e ao mercado de trabalho (a caracterizar no subcapítulo 4.2.4) -, entre 2015 e 2019, tendo sido formadas equipas técnicas para dar resposta a esta nova realidade.

Foi ainda definido pelo ACM, para os últimos 6 meses do programa de acolhimento (com duração global de 18 meses), a fase do *phasing out* (a detalhar no subcapítulo 4.2.5) para avaliar a situação socioeconómica dos beneficiários do programa de acolhimento ao fim de um ano de permanência em Portugal, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração previstas no programa de acolhimento (e.g. situação quanto ao domínio da língua portuguesa, situação socioeconómica, quanto à integração no mercado de trabalho, de habitação, saúde, educação, etc.).

Este subcapítulo procura exatamente caracterizar esta nova realidade na resposta ao acolhimento dos recolocados e reinstalados, definida a partir de 2015 no âmbito do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações, inicialmente apenas para o mecanismo de recolocação, mas continuada e aprofundada nos últimos quatro anos, generalizando-se a todos os mecanismos europeus de proteção internacional para com os quais Portugal definiu compromissos políticos de acolher no seu território.

Atendendo a que, atualmente, só os requerentes e beneficiários de proteção internacional de pedidos espontâneos de asilo ficaram excecionados de beneficiar deste novo modelo de acolhimento, mais prolongado e aprofundado, algumas entidades na inquirição qualitativa alertaram que podem estar a ser criadas desigualdades entre os requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, em função do seu canal de entrada no país, recomendando a integração comum de forma articulada e coordenada dos diferentes programas de acolhimento:

Se por um lado a existência de mecanismos em rede permite uma visão integrada da problemática e a rentabilização de recursos, por outro lado os recursos e apoios postos à disposição de cada programa, são diferentes quer em termos de apoio monetário, quer no espaço de tempo por que são concedidos, criando desigualdades e gerando nos agregados familiares dificuldades e incertezas quanto ao futuro. [Recomenda-se, por isso] uniformização de procedimentos por parte dos vários programas no referente aos apoios económicos, suportado por legislação e coordenação comum (Centro Distrital ISS, Guarda).

[Recomenda-se] *estabelecimento de mecanismo de coordenação comum para requerentes espontâneos e beneficiários de proteção internacional (incluindo refugiados reinstalados), juntando os principais intervenientes. (ONG de acolhimento, de Lisboa).*

[Recomenda-se] *integrar de forma articulada e coordenada os diferentes Programas de Acolhimento e Integração (ACM/CPR/ISS) uma vez que tendo respostas diferentes no Acolhimento, partilham das mesmas necessidades e dificuldades na etapa mais desafiante que é a Integração/Inserção (efetiva, duradoura, com aceitação das comunidades e potencialmente diferenciadora e exemplar face aos nossos parceiros europeus). (Centro Distrital do ISS, Porto).*

[Recomenda-se por isso, para os pedidos espontâneos] *redefinição dos montantes do apoio social atribuído. (Centro Distrital ISS, Évora).*

[Recomenda-se, para os pedidos espontâneos,] *aumento dos montantes dos apoios económicos concedidos. (Centro Distrital de Faro, ISS).*

4.2.1. A rede de entidades de acolhimento

A partir de setembro de 2015, Portugal repensou o seu modelo de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, desde logo com a definição de uma nova rede de instituições (públicas e da sociedade civil, nacionais e locais) mobilizadas para o acolhimento das pessoas que se esperavam que fossem transferidas para o país a partir do final de 2015 (compromisso de 2.951 por recolocação e 200 reinstalados por via do Acordo UE/Turquia 1x1).

Desde logo foi definido um grupo de trabalho abrangendo mais instituições do que aquelas que até aí eram envolvidas no acolhimento de refugiados em Portugal. O *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* – GTAEM (Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro), com coordenação política do então Ministro-Adjunto do XXI Governo Constitucional (de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2016, de 27 de janeiro) e coordenação técnica do SEF, integrou representantes de vários serviços públicos nacionais: da DGAE, do ISS, do IEFP, da DGS, da DGE, e do ACM. Ficou também previsto no desenho deste grupo de trabalho, serem chamados a participar, sempre que necessário, representantes das autarquias locais (tendo sido mobilizada a Associação Nacional dos Municípios Portugueses – ANMP, e a Câmara Municipal de Lisboa, neste âmbito) e de organizações não-governamentais (tendo sido chamados a participar, o Conselho Português para os Refugiados – CPR, a Plataforma de Apoio aos Refugiados – PAR, a Cruz Vermelha Portuguesa – CVP, a União das Misericórdias Portuguesas – UMP, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade – CNIS, e a União das Mutualidades Portuguesas). Ficou definida a intervenção dos participantes deste grupo nas seguintes fases: (I) mapeamento pluridisciplinar e proposta de plano nacional; (II) acolhimento imediato em território nacional; (III) integração descentralizada de base comunitária; (IV) monitorização; e (V) avaliação. Foi também definido no âmbito deste grupo de trabalho uma estratégia e ações de comunicação com a sociedade civil.

A sociedade civil portuguesa também reagiu rapidamente, tendo sido lançada, no verão de 2015, a *Plataforma de Apoio aos Refugiados* (PAR⁷⁰), por iniciativa de organizações da sociedade civil portuguesa, para apoiar refugiados na crise humanitária que se vivia. Numa mobilização impar, este consórcio foi definido como um modelo colaborativo que envolve mais de 350 organizações portuguesas que, em cooperação, visam dar resposta às necessidades de acolhimento e integração dos refugiados.⁷¹

A 28 de Setembro de 2015 foi assinado um Memorando de Entendimento entre o SEF e a ANMP⁷², com vista a reforçar e a apoiar a resposta do Estado português no acolhimento e integração de refugiados e de indivíduos objeto de proteção internacional em todo o território de Portugal, sendo os municípios incentivados a manifestarem as suas disponibilidades de bens e serviços passíveis de serem canalizados para o acolhimento e integração de refugiados, e a criarem planos locais de acolhimento e integração para refugiados. Neste âmbito foram definidos princípios a nível nacional para as entidades que se candidataram a acolher refugiados, no sentido de melhor avaliar as propostas por estas enviadas. Foram múltiplos os municípios que reagiram de imediato ao apelo com o objetivo de criar as necessárias condições para acolher com humanidade e dignidade cidadãos refugiados nos seus territórios.

No desenho e implementação do plano de ação para um pleno acolhimento e integração dos recolocados e reinstalados em Portugal – *Plano de ação e resposta em matéria de reinstalação, realocação e integração de migrantes em Portugal* –, este Grupo de Trabalho baseou-se em cinco princípios-chave: resposta institucional, descentralizada, articulada, integrada e de promoção da autonomia dos beneficiários. Estes princípios-chave enquadraram as bases da definição da rede de entidades para o acolhimento que implementou o plano de ação definido. Desde logo definiu-se que a resposta ao acolhimento fosse

⁷⁰ Mais em www.refugiados.pt

⁷¹ Reconhecendo esta mobilização impar da sociedade civil portuguesa e a sua intervenção nos anos que se seguiram, o Parlamento Europeu atribuiu à PAR o «Prémio do Cidadão Europeu 2017», como reconhecimento enquanto organização que promove a integração europeia e a compreensão entre os povos.

⁷² Vd. <https://www.anmp.pt/index.php/protocolos>

institucional, privilegiando o acolhimento por instituições, em detrimento do acolhimento por particulares. Por outro lado, incentivando uma resposta **articulada**, promoveram-se parcerias, ao mobilizar consórcios locais de instituições que, em conjunto, assegurariam os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados. Foi também definida uma resposta **descentralizada**, valorizando o potencial do acolhimento, também, em territórios de média e baixa densidade. O plano desenhou uma resposta **integrada**, considerando várias dimensões para uma plena integração no país (alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde, língua portuguesa, formação, reconhecimento, validação e certificação de competências, serviços da comunidade, informação e apoio jurídico, e interpretação e tradução) e determinando que as entidades de acolhimento deveriam integrar na sua resposta a articulação com diferentes instituições (entidades locais, regionais e nacionais) para garantir a concretização de cada um dos domínios de integração seriam assegurados. Adicionalmente, as entidades envolvidas no acolhimento foram mobilizadas a intervir com soluções para a gradual **autonomia** das pessoas refugiadas.

Dada a importância das instituições de acolhimento e a aposta num modelo descentralizado, com a participação de múltiplas instituições e em inúmeros territórios locais, o Grupo de Trabalho disponibilizou um *Manual de Procedimentos para as Entidades de Acolhimento*, elaborado pelo ACM, estruturado em função das dimensões do acolhimento e integração, a assegurar pelas entidades responsáveis ao nível local, fomentando o trabalho em parceria, a formação das equipas, e a preparação de planos de integração individuais e familiares, para os recolocados e reinstalados, com diretrizes específicas para o efeito. As entidades foram ainda orientadas para definirem o seu planeamento, sensibilizando as autoridades e comunidades locais para o acolhimento de refugiados.

A mobilização de um universo vasto de entidades públicas e privadas, entre municípios e entidades da sociedade civil, deu lugar a uma rede de parceria e cooperação entre estruturas organizacionais governamentais e não-governamentais para o acolhimento e a integração de refugiados, a partir de 2015, sob a coordenação do ACM, organismo gestor e de acompanhamento desta rede. A consolidação desta rede de cooperação, desde 2015, foi recorrentemente identificada pelas instituições inquiridas como uma virtude do programa de acolhimento e integração das pessoas chegadas através de mecanismos europeus, tanto por garantir um acompanhamento de proximidade às pessoas acolhidas, como por ter definido uma nova articulação institucional mobilizada pelo objetivo comum de promover o acolhimento e a integração de refugiados em Portugal, sendo assegurado nesta articulação direta e de cooperação de serviços públicos com as entidades de acolhimento, uma resposta mais célere no desbloquear de constrangimentos identificados pelas pessoas refugiadas e pelas entidades. Nas palavras de algumas das entidades que participaram na inquirição qualitativa (N=38):

[A principal virtude do modelo de acolhimento é a] *existência de mecanismos em rede envolvendo entidades públicas e privadas com responsabilidades nos vários setores de intervenção, visando a promoção de ações conjuntas com vista à integração social dos beneficiários requerentes de proteção internacional.* (resposta de delegação regional de ONG que acolhe, Guarda).

Possibilidade de maior participação/intervenção da sociedade civil nesta temática e, em particular, do setor empresarial (...). Permitiu o surgimento de novas entidades de acolhimento e abertura à intervenção da sociedade civil. (resposta de ONG de acolhimento, Lisboa).

Conseguimos mobilizar, no âmbito da parceria de acolhimento e entre a sociedade local, voluntários para o ensino do português e foi bastante gratificante verificar os resultados que se traduziram na aquisição de competências básicas para a comunicação. (Município de acolhimento, Alvito).

Intervenção sistemática e sistémica com envolvimento dos recursos comunitários e direcionada para a integração social e comunitária. Intervenção social com participação e colaboração das entidades parceiras e entidades vocacionadas para a problemática. (...) Desenvolvimento de ações com as parcerias locais / entidades de saúde, educação, serviços policiais, IPSS, serviços de voluntariado, Que avaliem as oportunidades e potencialidades das famílias, e integrem as famílias em programas comunitários. (Centro Distrital do ISS, Santarém).

Capacidade de mobilizar a comunidade institucional solidária (IPSS) e algumas autarquias para o acolhimento. (Centro Distrital do ISS, Porto).

Para dar resposta às suas novas atribuições para a política de asilo, o ACM estendeu e adaptou os seus

serviços de integração para imigrantes aos refugiados, e definiu novos serviços e áreas de atuação para este universo, nomeadamente com a criação do Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR⁷³). No âmbito do acolhimento das chegadas a partir de mecanismos europeus, coube ao ACM (a) proceder à atualização permanente do mapeamento das disponibilidades para acolhimento de pessoas, fomentando o registo e atualização permanente do acolhimento de recolocados no país, e proceder ao acompanhamento local das instituições de acolhimento através de visitas de acolhimento; (b) gerir o *matching* entre o perfil dos refugiados recolocados e as instituições de acolhimento mais adequadas; (c) articular com a sociedade civil e autarquias na recolha de disponibilidades de acolhimento de pessoas refugiadas; (d) acompanhar as chegadas ao aeroporto, em articulação com as instituições de acolhimento; (e) promover a sensibilização da opinião pública para a temática dos refugiados; (f) apoiar as instituições de acolhimento, disponibilizando os serviços de integração para migrantes que promove (e.g. serviços dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes – CNAIM; Serviço de Tradução Telefónica com disponibilização de novas línguas como o árabe; aprendizagem da língua portuguesa com o Programa Português para Todos – PPT e a Plataforma de Português *Online*).

A apresentação das entidades de acolhimento aos recolocados e reinstalados que são acolhidos em Portugal passou a ser feita logo à chegada ao aeroporto pelo ACM, na presença do SEF, no momento em que as pessoas são enquadradas relativamente aos seus direitos e deveres na sociedade portuguesa e lhes é fornecido material informativo através da entrega do *Welcome Kit*⁷⁴ (criado pelo ACM).

É nesta fase que a entidade de acolhimento assina, também, o protocolo de cooperação com o Estado português, sendo definidos os montantes das tranches (que o SEF transfere) para a entidade assegurar a implementação das dimensões do acolhimento e integração dos reinstalados. Até abril de 2018, no âmbito do mecanismo de recolocação e ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1, estes protocolos entre entidades de acolhimento e o Estado Português eram celebrados com o SEF, passando, no entanto, a partir de julho de 2018, a serem celebrados com o ACM, no âmbito dos mecanismos europeus de apoio ao acolhimento e integração de refugiados.

No protocolo de cooperação entre entidades de acompanhamento e de acolhimento estabelecem-se as obrigações de prestação de apoio entre ambas as partes. Cabe ao Ministério da Administração Interna, através do SEF, assegurar os montantes fixos de 6.000€ por cada beneficiário de proteção internacional transferido de outro Estado-membro (definido no artigo nº 18 do Regulamento UE nº516/2014) e de 7.500€ por cada pessoa transferida de países extracomunitários, no âmbito das pessoas acolhidas pela entidade pelo período de 18 meses⁷⁵. Na inquirição com as instituições de acolhimento (N=38) para este relatório, inúmeras instituições reportaram alguns atrasos nas transferências destas verbas pelo Estado, ou de dificuldades de com a verba atribuída gerir todas as exigências do programa:

[As principais fraquezas ou dificuldades para o acolhimento e a integração são o] *pagamento de apoio muito atrasado*. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Marinha Grande).

A demora com a entrega do montante estabelecido no protocolo celebrado entre o SEF e o município [para a recolocação]. (Município de acolhimento, Alvito).

⁷³ Na Deliberação nº 82/2017 ficaram definidas as atribuições do Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), integrado no Departamento de Relações Internacionais, Política Migratória e Captação de Migrantes do ACM: “*visa assegurar uma gestão coordenada e integrada do processo de integração de pessoas refugiadas em Portugal [...] a) Assegurar o acompanhamento do processo de integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção subsidiária em Portugal; b) Mapear as disponibilidades locais de acolhimento de pessoas refugiadas; c) Promover ações de formação e sensibilização para entidades de acolhimento, entidades parceiras e público em geral [...]*” (artigo nº93 da Deliberação nº 82/2017).

⁷⁴ Como detalhado antes, o *Welcome Kit* inclui material informativo sobre Portugal, sobre direitos e deveres dos recolocados e reinstalados, contactos úteis e materiais de apoio à iniciação à língua portuguesa (todo o conteúdo está traduzido para inglês, francês, árabe e tigrínia). Conteúdo integral disponível em <http://www.acm.gov.pt/kitrefugiados>

⁷⁵ No início do acolhimento de pessoas chegadas ao abrigo de mecanismos europeus, de finais de 2015 a meados de 2018, nomeadamente no mecanismo de recolocação e no Acordo UE/Turquia 1x1, o consórcio da Plataforma de Apoio a Refugiados (PAR) providenciava um apoio de 24 meses.

Atraso no pagamento das tranches de apoio por parte do SEF. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

Atrasos no pagamento do ACM à entidade de acolhimento, face à demora em alguns momentos por parte do SEF/SGMAI, em transferir fundos para o ACM. (serviço público de acompanhamento do acolhimento).

[Nas recomendações que faria relativamente à política e modelo de acolhimento é] prover mais financiamento quer a Lump Sum, quer os restantes apoios já que, contas feitas, a quantia atribuída fica bastante aquém das despesas reais de qualquer integração básica. (ONG local de acolhimento, Fundão).

O valor pecuniário atribuído pelo CPR ou outras entidades protocoladas com o Estado português deverá ser superior. (...) Para além do apoio pecuniário atribuído durante 18 meses pelo CPR, e dada a insuficiência deste montante, o Município de Santarém assegurou desde o primeiro dia, os encargos com a renda de casa, fornecimento de água, eletricidade e gás, bem assim como o fornecimento de refeições confeccionadas e doação de alimentos para confeção das suas refeições. (...) Em nosso entender, a principal fraqueza [da instituição para o acolhimento] prende-se com a ausência de um Fundo de Maneio por forma a suprir necessidades urgentes e imediatas daqueles cidadãos, tais como aquisição de medicamentos, acesso a consultas de medicina dentária em situações críticas. (Município de acolhimento, Santarém).

[Recomenda-se a] dotação, em orçamento de estado, dos fundos necessários ao apoio das entidades com os 25% que as mesmas têm de suportar no âmbito dos FAMI. (Município de acolhimento, Lisboa).

[Recomenda-se] assegurar a comparticipação nacional aos fundos comunitários ao projeto FAMI, que visam aumentar a capacidade de acolhimento de pessoas refugiadas, nomeadamente os que envolvem reabilitação/construção de estruturas/edifícios. (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Ausência de fundo fixo de acesso imediato para a minimização das situações mais prementes. Burocracia e demora nos apoios económicos a prestar para a sobrevivência das famílias. (...) Apoio económicos insuficientes para fazer face às necessidades globais da família. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Por sua vez, nas obrigações estabelecidas nestes protocolos de cooperação para o acolhimento assinado com o Estado português, cabe às entidades de acolhimento (organizações da sociedade civil e municípios) assegurarem alojamento em habitação adequada à dimensão do agregado familiar/cidadão isolado, dotado de mobiliário e do equipamento básico necessário, suportando as despesas inerentes (e.g. água, luz e gás). É estabelecido ainda que seja assegurada a satisfação das necessidades básicas dos requerentes e beneficiários no apoio ao acesso aos serviços nacionais de saúde, da educação, das finanças e da segurança social, promover aulas de português e facilitar o acesso ao mercado de trabalho com vista à autonomização. Além disso, o transporte do aeroporto para o alojamento e as deslocação dos cidadãos aos serviços de presença obrigatória (SEF e ACM) são garantidos pelas entidades de acolhimento.

Entre as entidades com protocolos de acolhimento com o Estado português estiveram, desde 2015, tanto consórcios (que mobilizam outras entidades parceiras para dar resposta), como instituições com parcerias diretas com o Estado português (inclui instituições sem fins lucrativos, entidades não governamentais e municípios). Entre elas destacam-se um conjunto de entidades-chapéu, a saber: o consórcio promovido pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR) com diversos municípios do norte a sul do país; o consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) que agrega inúmeras das suas delegações; o consórcio promovido pela Plataforma de Apoio a Refugiados, em parceria com o Serviço de Jesuíta aos Refugiados – Portugal (PAR/JRS) que mobilizou múltiplas entidades; e ainda a União das Misericórdias Portuguesas (UMP). Estas entidades-chapéu estabeleceram, ao longo dos anos, protocolos sucessivos de acolhimento com o Estado português, em função das chegadas que foram acolhendo através dos diferentes mecanismos europeus, sendo que para concretizar esse acolhimento, estes consórcios estabeleceram parcerias com outras entidades, dentro e fora da sua rede (e.g. municípios, instituições sem fins lucrativos e instituições não governamentais) que localmente asseguraram o acolhimento das pessoas recolocadas e reinstaladas.

Cada instituição, responsável de consórcio e com protocolo de acolhimento com o Estado português, definiu uma estratégia de acolhimento. No caso da PAR, foram definidas linhas orientadoras e condições que as entidades parceiras deste consórcio tinham de cumprir, tendo sido rastreadas propostas através da plataforma e as propostas consideradas elegíveis para o acolhimento conduziram a visitas de técnicos da PAR que asseguraram a adequada preparação para o acolhimento. Na implementação dos protocolos de

acolhimento com o Estado português, a PAR distinguiu-se dos restantes consórcios em alguns aspetos, promovendo um acompanhamento diferenciado às entidades do seu consórcio e definindo algumas regras próprias de funcionamento para a implementação dos programas acolhimentos (e.g. acolhimento apenas de famílias, não acolhendo pessoas isoladas, e acolhimento durante 24 meses, ou seja, mais 6 meses que o definido para o programa de acolhimento de mecanismos europeus, acompanhamento permanente dos técnicos nos objetivos de integração dos refugiados⁷⁶). O CPR, por sua vez, estabeleceu protocolos de colaboração com 20 municípios (Águeda, Alenquer, Amadora, Barcelos, Caldas da Rainha, Carregal do Sal, Castelo Branco, Guimarães, Idanha-a-Nova, Loulé, Moimenta da Beira, Oeiras, Ourém, Salvaterra de Magos, Santa Maria da Feira, Sintra, Santarém, Torres Vedras, Torres Novas e São João da Madeira) e a Fundação INATEL, constituindo o que este consórcio denominou de *Rede de Autarquias Solidárias com os Refugiados*, procurando promover um acolhimento descentralizado do Norte ao Sul do país, potenciando a dinamização de algumas economias locais e minimizando alguma da desertificação do interior do país (CPR, 2018: 11). No âmbito deste consórcio o CPR assegurou a formação, mediação cultural e serviços de interpretação e tradução aos seus parceiros do acolhimento, promovendo reuniões técnicas, e apoiando a intervenção local no acolhimento das pessoas refugiadas. Por sua vez, o consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa integrou refugiados na suas estruturas locais, de Norte a Sul do país, ficando a responsabilidade do acolhimento a cargo de delegações e centros humanitários locais, com direção própria, em colaboração com outras entidades locais. No caso da União das Misericórdias Portuguesas, o acolhimento foi assegurado através do envolvimento das Misericórdias situadas em diferentes regiões do país que se manifestaram disponíveis para o efeito.

Quadro 4.3. Consórcios de acolhimento e entidades mobilizadas pelos consórcios para o acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, por mecanismo europeu, entre 2015 e 2019

	Recolocação (dezembro de 2015 a abril de 2018)	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (julho 2018 a dezembro 2019)	Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)	Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019)
Nº Pessoas Acolhidas	1550	184	142	409
Nº de entidades com protocolos de acolhimento com o Estado	20	11	7	14
Nº total de Entidades envolvidas	194	19	15	51
Consórcio CPR	35	6	3	13
Consórcio CVP	21	2	2	12
Consórcio PAR/JRS	98	5	7	12
Consórcio UMP	23	2	1	4
Outras entidades com protocolo	17	4	2	10
Municípios	97	16	14	39

Fonte: ACM.

O número de entidades com disponibilidade ou capacidade para o acolhimento de recolocados e reinstalados, nos últimos quatro anos, foi variando, tendo diminuído substantivamente nos anos mais recentes face à mobilização inicial estabelecida no final do ano de 2015. Nota-se, porém, que esta variação no número de entidades com protocolo direto com o Estado português, ou das entidades locais de acolhimento mobilizadas por cada consórcio, acompanharam as necessidades quanto ao número de

⁷⁶ Na inquirição das instituições (N = 38 inquiridos), em fevereiro de 2020, promovida no âmbito deste relatório, uma técnica de um serviço público de acompanhamento do processo de acolhimento da rede de entidades, de Lisboa, destacava que: *Foi possível aferir durante os atendimentos que a PAR deu acompanhamento diferenciado, por não acolherem em grande número por consórcio. Este acompanhamento era de proximidade, existindo um compromisso do técnico em estar presente nos atendimentos de phasing out. Foi possível avaliar o trabalho desenvolvido com o agregado familiar. Acresce a isto, que davam seguimento às propostas por nós apresentadas, e que considerávamos ser uma mais-valia para potenciar a autonomia e integração mais eficaz aquando o término do programa (por exemplo, apoio na procura ativa de trabalho, apoio na procura de habitação – quer no mercado livre, quer habitação social).*

peças acolhidas: em mecanismos com maior número de pessoas acolhidas, verificou-se maior número de consórcios de acolhimento e de entidades mobilizadas (caso da recolocação e do mecanismo de reinstalação UE 50 mil), tal como em mecanismos com menor número de pessoas transferidas, foram menos os consórcios e as entidades que os constituíram (caso do Acordo UE/Turquia 1x1 e da Recolocação *ad hoc* de barcos humanitários) – vd. quadro 4.3.

O mecanismo de recolocação, implementado em Portugal entre dezembro de 2015 e abril de 2018, foi até à data o que conduziu a um maior número de chegadas ao país (1.550 pessoas recolocadas, tendo o compromisso do país sido para 2.951 chegadas) e por isso também o mecanismo que refletiu maior número de protocolos assinados com o Estado (20), que por sua vez induziram a um maior número de parcerias com instituições locais estabelecidas por esses consórcios (total de 194 entidades envolvidas, das quais 177 por via de consórcios, 98 com a PAR, 35 com o CPR, 23 com a UMP, e 21 com a CVP), e de maior número de municípios (entidades de 97 municípios do país).

O segundo mecanismo com maior mobilização de entidades de acolhimento foi o mecanismo da Reinstalação UE 50 mil, com chegadas a partir de dezembro de 2018 e cujo compromisso de Portugal se estabeleceu para o acolhimento de 1.010 chegadas, embora até ao final de 2019 só tivessem chegado 409 pessoas. Para este mecanismo foram definidos 14 protocolos de acolhimento, que se multiplicaram em mais 41 entidades parceiras dos consórcios (13 do CPR, 12 da CVP, 12 da PAR/JRS e 4 da UMP), de 39 municípios de Portugal.

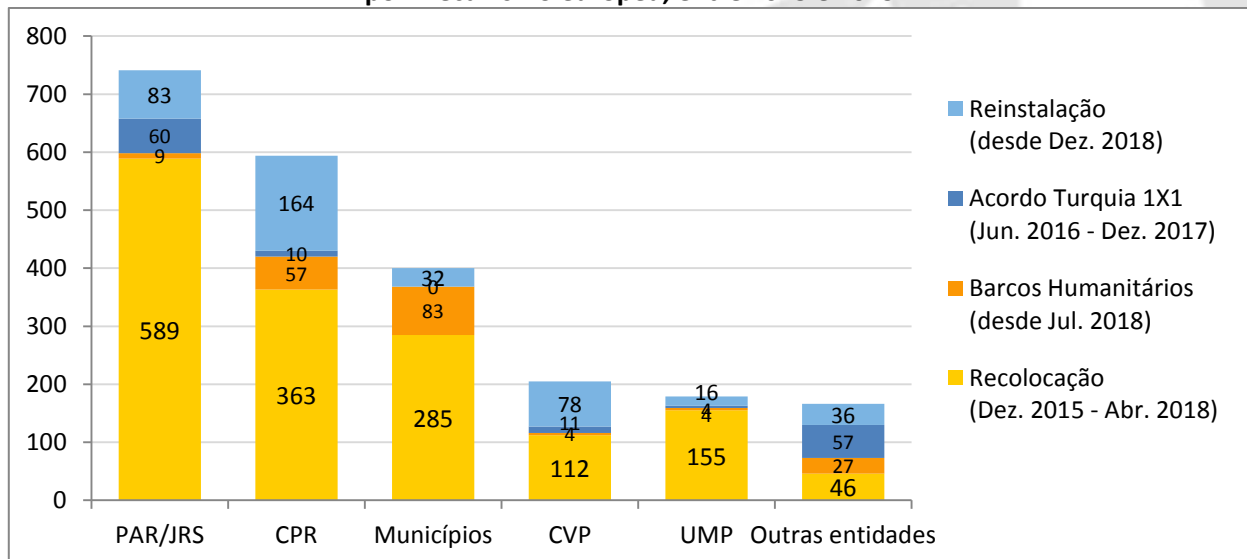
Por sua vez, foi no mecanismo de reinstalação do Acordo UE/Turquia 1x1 e no mais recente mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitário que foi necessário envolver menos entidades, por haver menos pessoas para chegar ao país (vd. quadro 4.3). No Acordo UE/Turquia 1x1 (para 142 chegadas de um compromisso para 200), foram 7 as entidades com protocolo de acolhimento com o Estado português, tendo os consórcios mobilizado um total de 13 entidades (3 o CPR, 2 a CVP, 7 a PAR/JRS e 1 UMP) de 14 municípios de Portugal. Na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, ainda em curso e sem compromisso do número global a atingir, até ao final de 2019, para 184 chegadas foram assinados 11 protocolos, tendo os consórcios mobilizado 19 entidades.

Considerando em detalhe o número de pessoas que cada consórcio acolheu diretamente por mecanismo europeu, entre 2015 e 2019, identifica-se que foi o consórcio PAR/JRS que promoveu o acolhimento no país de mais chegadas de recolocados e reinstalados nos últimos quatro anos (total de 741 pessoas), tendo a maioria dessas pessoas chegado por via do mecanismo de recolocação (589 chegadas, representando um terço das chegadas ao país por este mecanismo europeu). O consórcio PAR/JRS, por comparação aos outros consórcios acolheu apenas uma minoria de pessoas chegadas ao país no âmbito da recolocação *ad hoc* por barcos humanitários (apenas 9, quando o consórcio CPR acolheu neste âmbito 57 chegadas e os municípios 83) – vd. gráfico 4.8. Esta tendência reflete os próprios moldes do acolhimento deste consórcio, à data, que se prendem com a orientação da PAR/JRS de acolher exclusivamente famílias, mesmo que monoparentais ou nucleares sem filhos e, conseqüentemente, não acolher requerentes ou beneficiários de proteção isolados (que têm mostrado maior prevalência no mecanismo de recolocação *ad hoc* por barcos humanitários). Por outro lado, a PAR/JRS diferenciou-se das outras entidades e consórcios por desenvolver o programa de acolhimento para famílias em 24 meses, em vez dos 18 meses orientados para os restantes consórcios e entidades de acolhimento. Resultou, assim, que a PAR/JRS esgotou a sua capacidade de acolhimento com o mecanismo de recolocação e o Acordo UE/Turquia 1x1, especialmente entre 2015 e 2018, voltando só a ter alguma margem na capacidade de acolhimento já durante a implementação do mecanismo de reinstalação, ou seja, só em 2018 voltaria a poder contar com as suas entidades parceiras para novos acolhimentos.

Por sua vez, o segundo consórcio que globalmente acolheu mais pessoas nos últimos quatro anos foi o CPR (total de 594 acolhimentos de chegadas através de mecanismos europeus). Embora a maioria das pessoas acolhidas por este consórcio tenham chegado por via do mecanismo de recolocação (total de 363 pessoas), é no mecanismo de reinstalação que este consórcio mais se destacou no acolhimento em Portugal: foi o CPR o consórcio que geriu o acolhimento de mais chegadas ao abrigo do mecanismo de reinstalação (total

de 164 chegadas acolhidas pelo CPR, entre um total de 409 chegadas ao país) – vd. gráfico 4.8.

Gráfico 4.8. Número de pessoas acolhidas por cada consórcio de entidade de acolhimento, por mecanismo europeu, entre 2015 e 2019



Fonte: ACM.

A estes dois consórcios, seguiram-se os municípios que estabeleceram protocolos de acolhimento diretamente com o Estado português. Estes municípios (11 municípios na recolocação, 3 nos barcos humanitários e 5 na reinstalação) acolheram nos últimos quatro anos um total de 400 pessoas que chegaram a Portugal por via dos mecanismos europeus. Embora a maioria das chegadas acolhidas por estes municípios tenha sido através da recolocação, a intervenção destes municípios destaca-se nas chegadas de requerentes de barcos humanitários (das 184 pessoas que chegaram por via da recolocação ad hoc de barcos humanitários, 83 foram para estes municípios com protocolo direto com o Estado português) – vd. gráfico 4.8.

Os restantes consórcios receberam menos pessoas nos últimos quatro anos: 205 pessoas foram acolhidas pela Cruz Vermelha Portuguesa (112 chegadas em recolocação, 78 em reinstalação, 11 do Acordo UE/Turquia 1x1 e apenas 4 em barcos humanitários) e 179 pela União das Misericórdias Portuguesas (das quais 155 pessoas chegaram através do mecanismo de recolocação, 16 por via da reinstalação UE 50 mil, 4 através de barcos humanitários e 4 por via do Acordo UE/Turquia 1x1).

Importa atender, neste âmbito, que não são apenas os compromissos do país que diminuíram e que induzem a menos novas pessoas para acolhimento nas instituições, mas é também o facto de que têm diminuído as vagas e as disponibilidades das entidades de acolhimento para receberem novas transferências de pessoas. Como explicaram alguns técnicos na inquirição realizada para este relatório:

Um modelo de acolhimento que assenta apenas na capacidade de acolhimento das entidades da sociedade civil pode vir a ser falível, a partir do momento em que deixam de existir vagas em qualquer uma delas. (resposta de ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Capacidade de acolhimento insuficiente por parte da sociedade civil, face aos compromissos no âmbito dos programas de acolhimento de pessoas refugiadas. A opinião da sociedade civil está deteriorada pela experiência de abandonos do Programa de Recolocação, e as entidades que acolheram anteriormente não estão tão disponíveis para o acolhimento. Por este motivo, e também face a conjuntura nacional, nomeadamente no que concerne ao mercado habitacional, têm sido disponibilizadas muito menos vagas para o acolhimento. (técnico de instituição pública, Lisboa).

Um modelo de acolhimento que é essencialmente baseado na capacidade de alojamento das organizações da sociedade civil pode vir a ser falível, a partir do momento em que deixar de existir disponibilidade em qualquer uma delas. O envolvimento estatal deveria de ter um peso mais significativo nesta questão, que poderia ser traduzido na disponibilização de edifícios públicos devolutos. (ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Deve reconhecer-se, também, que à grande mobilização e disponibilidade de entidades de acolhimento no programa de recolocação associou-se a impreparação de algumas instituições e das suas equipas técnicas para a realidade dos refugiados, para as suas necessidades específicas, e inerentes desafios no acolhimento e integração destas pessoas. O que resultou que, depois das primeiras experiências no acolhimento e integração de recolocados, algumas entidades deixaram de querer participar no programa de acolhimento para os mecanismos europeus que sucederam. Como explicavam técnicos na inquirição às instituições envolvidas no acolhimento:

A formação das entidades de acolhimento é também um handicap deste programa de acolhimento, a maioria das entidades de acolhimento não tinham conhecimento do público-alvo, ao nível religioso, sociocultural, alimentação entre outros níveis, tornando difícil as respostas dadas pelas entidades. Um exemplo é o fornecimento de refeições por algumas entidades, sem o conhecimento da alimentação realizada pelos refugiados, sendo que este problema facilmente seria resolvido dando a possibilidade das pessoas terem acesso a produtos com os quais se identificassem. (técnico de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Porto).

A falta de formação nesta área, nomeadamente no que concerne a questões culturais, é também uma fraqueza com que nos confrontamos [na nossa instituição]. (resposta de ONG que faz acolhimento, Guarda).

Mais ações destinadas aos técnicos das entidades de acolhimento. (Município de acolhimento, Alvito).

[Entre os bloqueios ou dificuldades do acolhimento estão] instituições que cedem acolhimento pouco preparadas para o acolhimento de refugiados, seja ao nível dos espaços físicos, seja ao nível de equipas técnicas de apoio. (...) [Por isso recomenda-se] *profissionalização do acolhimento, com estruturas físicas adequadas para o efeito, que respeitem a privacidade de cada pessoa e espaços comuns que permitam a convivialidade e o acesso a recursos de apoio, como computador, internet, com equipas multidisciplinares que façam o apoio contínuo. (...) Programas de formação contínua dos técnicos das instituições acolhedoras. (...) Falta uma equipa multidisciplinar a tempo inteiro que permita uma intervenção contínua e mais completa à medida das necessidades de cada um dos refugiados. (...) Falta de mediadores interculturais.* (Município de acolhimento, Guimarães).

As principais dificuldades estão relacionadas com o facto de não ter havido uma preparação prévia no que diz respeito ao acolhimento destes cidadãos. (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Vale de Cambra).

Indícios de que algumas IPSS ou entidades candidatas ao acolhimento, não reúnem as condições técnicas mínimas para realizar uma inserção minimamente eficaz que (...) deixa adivinhar alguns problemas/insucessos e até riscos. (...) Ausência das autarquias neste processo de integração, nomeadamente ao nível do alojamento. Com exceções raras para os casos em que são as próprias autarquias (mais do interior) a acolher as famílias. (...) Procedeu-se à entrega da família e do financiamento, ficando por avaliar as efetivas condições e recursos existentes (da entidade e da comunidade), ou a necessidade de promover contactos/estratégias/respostas positivas/influências para esta «área de negócio», junto de diversos organismos e interlocutores locais. Sem recursos para a integração/inserção, havendo registos de que as IPSS, que já experimentaram o Programa de recolocação e com mais competências, estão a desistir de acolher novas famílias pelo sentimento de abandono das entidades promotoras (ACM/PAR/Associação das IPSS) e pela dificuldade na integração ao nível do alojamento e do trabalho. A maioria das Misericórdias optou por criar posto de trabalho na própria instituição e ceder a habitação proveniente de bens e recursos patrimoniais próprios. (...) Das IPSS a ideia de que não querem repetir a experiência [de recolocação e reinstalação]. (Centro Distrital do ISS, Porto).

Dispomos de recursos, humanos e materiais, limitados mas por uma questão de humanidade tentamos ajudar estas pessoas que estavam em dificuldades. (Município de acolhimento, Alvito).

As recomendações que faria aos políticos deste país, é antes de enviar os refugiados, colocar todo o sistema a funcionar em uníssono, ou seja, se sabemos que vamos receber pessoas, então que todos os organismos estejam a falar a mesma língua, quer na cidade, quer na aldeia. Que as orientações de serviço sejam dadas a todos os órgãos e facilitem a vida a quem os recebe, a quem lhes dá de comer e beber e os ajuda a terem uma vida digna, com uma habitação, com um emprego, com acesso à saúde, à escola, aos transportes, à alimentação, a tudo o que uma pessoa necessita para o seu bem-estar e dia-a-dia. Quem recebe estes seres humanos é que sabe e sente as dificuldades e entraves que é quando pedimos ajuda ao centro de emprego e ele não sabe do que falamos, quando pedimos ajuda ao centro de saúde e ele não sabe do que falamos, quando pedimos um simples tradutor e não conseguimos falar com ninguém, quando temos de resolver uma situação no imediato e não há uma resposta.... Enfim, são situações muitas vezes difíceis de resolver, as Instituições que recebem de boa-fé, também têm as suas limitações e dificuldades e se não houver ajuda por parte de quem gere esta política de acolhimento e as

instituições, não é fácil... Temos de valorizar aqui o trabalho da UMP, que sempre estiveram ao nosso lado e foram cruciais neste programa de recolocação. O ACM também foi muito facilitador aquando precisávamos de algo... Porque em relação aos restantes organismos, não foi de todo, para não dizer, nada fácil! (...) [Resulta que] neste momento não consideramos ter essas “principais forças”, dado que existe muitos entraves e neste momento não temos habitação disponível, nem emprego para proporcionar aos refugiados (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Lourinhã).

Por sua vez, algumas instituições inquiridas para este relatório (N=38), alegaram também que o Estado e os seus serviços públicos centrais têm dado nestes anos pouco acompanhamento e apoio às entidades de acolhimento, devendo ser reforçada a articulação e a cooperação neste âmbito:

Verifica-se então alguma desarticulação por parte do Estado em relação às Instituições de Acolhimento, nomeadamente ausência de diálogo com as Instituições e também desigualdade de tratamento em alguns processos e atrasos dos mesmos. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

Necessidade de maior articulação e confiança entre as instituições, sendo necessária uma definição clara de atribuições/responsabilidades e procedimentos em todo o processo de acolhimento e integração. (resposta de ONG de acolhimento, Lisboa).

As principais dificuldades deste programa são sobretudo a falta de informação, acompanhamento e resposta por parte das entidades competentes (ACM e SEF). A questão da demora nas renovações das autorizações de residência é um dos fatores que condiciona a integração em pleno destes cidadãos. As entidades acolhedoras não conseguem cumprir com sucesso o principal objetivo deste programa, que é a integração por fatores alheios à sua intervenção. (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Vale de Cambra).

Insuficiente acompanhamento por parte das instituições de acolhimento, no acesso à localização de entidades / serviços indispensáveis à organização do quotidiano. (Centro Distrital ISS, Évora).

Pouco acompanhamento às IPSS [que estão a acolher reinstalados e recolocados]. Necessidade de maior e mais próximo acompanhamento/ supervisão técnica. Comunicar situações de acolhimento ao nível dos Distritos à Segurança Social e logo na fase inicial. (...) [o programa de acolhimento para recolocação e reinstalação] ser um programa específico do ACM, centralizado em Lisboa, com aproximação às IPSS pela dinamização de candidaturas /manifestações de interesse ao acolhimento, mas afastado das outras realidades, dinâmicas e entidades existentes nas comunidades, nomeadamente de outros serviços também públicos. [Ser um programa] muito focado no acolhimento e pouca atenção à integração e inserção – processo mais complexo, duradouro, sustentável que precisa de força, pensamento, conhecimento e articulação entre todos: serviços públicos e privados (Centros Distrital ISS, Porto).

Realça-se a importância de visitar as instituições de acolhimento no terreno e manter o diálogo com as mesmas, verificar o trabalho desenvolvido no terreno, virtudes e dificuldades, tendo em conta o trabalho em si, independentemente de dados estatísticos. (instituição de solidariedade social de consórcio, Odemira).

Um grande bloqueio existente, comum ao programa da reinstalação e recolocação, é a necessidade de uma resposta no terreno por parte dos técnicos do ACM, quando não existe mínimos de resposta (alojamento, orçamento, viaturas, formação), tornando difícil a retenção de técnicos que queiram trabalhar com estas matérias. Por vezes há o sentir que o Estado se compromete com o acolhimento, mas não tem noção das necessidades de terreno, exigindo respostas, quando as mesmas não existem. (técnico de serviço público, Lisboa).

O ACM deveria verificar toda a documentação trazida pelas famílias acolhidas e salvaguardar estas situações que posteriormente não conseguem ser resolvidas pelas instituições de acolhimento e causam constrangimentos no processo de acolhimento e integração. (Município de acolhimento, Góis).

Falta de informação atempada anterior ao acolhimento efetivo. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

[Recomenda-se a] informação atempada aos serviços de acolhimento das famílias, possibilitando a planificação da integração nas diferentes áreas sociais, habitacionais e logísticas. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Sendo reconhecido pelos técnicos que este é um desafio presente que pode comprometer o cumprimento dos compromissos nacionais de acolhimento de refugiados no país, surgiram na inquirição algumas recomendações neste domínio:

Mais informação/formação às entidades de acolhimento e aos serviços inseridos nas comunidades de acolhimento; mais troca de informação entre os serviços; [e] mais vitórias por parte das entidades públicas responsáveis pelo

acolhimento dos requerentes. (resposta de instituição de solidariedade social que faz acolhimento, Vila de Rei).

Também deve ser definido um modelo de acompanhamento a estas entidades. Conhecemos situações que, ao longo de todo o programa tiveram visitas regulares por exemplo por parte do ACM, ao passo que nós tivemos apenas uma, quase já no final do programa. (instituição de solidariedade social de consórcio, Vale de Cambra).

Deverão existir equipas independentes de verificação do acolhimento, realizando inspeções aos centros de acolhimento e às entidades de acolhimento, para que seja respeitado os cronogramas de integração e que se consiga promover uma rápida integração destas pessoas, estas equipas de verificação teriam como função acabar com a ideia de acolhimento como um negócio. O acolhimento de refugiados deveria privilegiar as autarquias de acolhimento, investindo nestas entidades monetariamente e aproveitando os recursos que o poder local tem ao nível de escolas, técnicos, acesso à saúde e outros serviços e bens. (técnico de serviço público nacional de integração).

Falta de um Programa Nacional de Acolhimento planeado e devidamente capacitado, política e financeiramente, e com funções e responsabilidades claramente e equilibradamente definidas. [Recomenda-se] Definir um Programa Nacional de acolhimento planeado até à autonomia final das pessoas. Definir os meios que irão estar ao dispor e a quem recorrer para que eles sejam efetivamente colocados à disposição. Capacitar as entidades do estado para dar respostas, planear e executar políticas sociais de discriminação positiva como por exemplo, o acesso a apoio psicológico e dentista. Apoiar e capacitar financeiramente as organizações de acolhimento de modo a haver capacidade de resposta e resiliência. (Município de acolhimento, Lisboa).

Recomenda-se: [1] Coordenação pelo ACM das estratégias/políticas para a Migração com especial atenção e diferenciação para a área da Proteção Internacional. Forte articulação e pela representação obrigatória de elementos chave dos diversos Ministérios com especial destaque para a Segurança Social e Habitação. Sede em Lisboa (pela necessidade de articulação com a OIM e Outros), mas com núcleos descentralizados no país - especial atenção na criação de núcleos descentralizados em áreas mistas ou do interior, dada a saturação dos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto associado ao grave problema do custo da habitação/arrendamento (...) -, com obrigação de responderem a um Plano Ação e avaliação anual, com indicadores quantitativos e focados no fluxo da informação (% funcionários abrangidos sessões informativas; % entidades e interlocutores locais informados tema e legislação; % sessões dinamizadas junto da população geral) e captação de recursos para a integração/inserção (nº cursos e formações adequadas; % criação empregos e % empregabilidade/inserção empresas; % planos específicos nas escolas (multiculturalidade e democracia); % planos alimentares; % sessões direito da mulher e das crianças; % realojamentos, etc.). Envolvimento e reforço das Redes Sociais, para a abordagem obrigatória do tema no seu Plano Atividades, com o objetivo de aumentar o conhecimento partilhado e identificar recursos locais e estratégias adequadas às características dos territórios (...). Envolvimento Autarquias, IHRU e Outros parceiros também privados ou da Solidariedade, para a definição de políticas/planos de acesso á habitação, arrendamento, habitação social, formação de comunidades de pertença; reabilitação de núcleos rurais associados a estratégias locais de transportes, áreas de negócio e de trabalho, cultura e artesanato. (...); [2] Reforçar rede Centros de Acolhimento, mas a par de uma estratégia para a «reinstalação» das famílias no seio das comunidades, sendo o principal fator de insucesso a ausência de respostas ao alojamento (...); [3] Por fim, o mais importante (e parece-me que o mais exequível a curto prazo): promover a atualização/alteração legislativa da Lei de Asilo, chamando a atenção para a clarificação de alguns artigos e melhor definição dos conceitos de integração e durabilidade, mas essencialmente pelo ajustamento da tabela de apoio social (...). (Centro Distrital do ISS, Porto)

Sensibilização generalizada a todos os municípios portugueses, com vista a aumentar a capacidade de acolhimento nacional, com a preparação de um pacote de recursos técnicos e financeiros (nacionais e comunitários), que permitisse às autarquias acolher e integrar pessoas refugiadas. Criação de estrutura de acolhimento de retaguarda com eventual financiamento comunitário (Lump Sum), para acomodar pessoas refugiadas, que seja necessário acolher em situação de emergência (situações de rutura com entidade inicial, e/ou retomas a cargo). (técnico de instituição pública de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

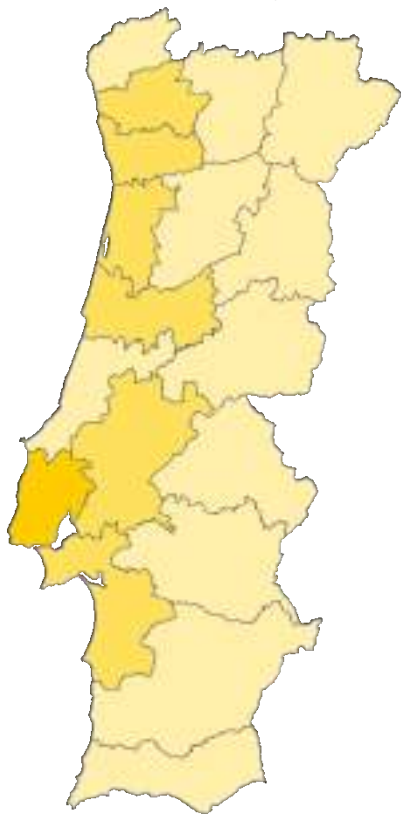
[Recomenda-se a] existência de Centros de acolhimento para a integração imediata das famílias com os recursos necessários, enquanto medeia a organização dos espaços de integração de facto. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Criação de um gabinete de apoio aos refugiados de proximidade (exemplo um por distrito), com um técnico especializado onde poderá ser feita toda a articulação entre instituições, Segurança Social, Finanças, Registo Civil, Hospital, etc. (ONG de consórcio de acolhimento, Vila Real).

4.2.2. Distribuição geográfica do acolhimento

Como explicitado antes, outro dos princípios-chave do novo modelo de acolhimento definido a partir de 2015 para os reinstalados e recolocados no país foi o da **descentralização**, valorizando-se o potencial do acolhimento também em territórios de média e baixa densidade. Observa-se, porém, nos últimos quatro anos, que se verificou maior dispersão pelo território português no acolhimento dos recolocados (do primeiro mecanismo europeu que Portugal se comprometeu), que nos mecanismos europeus que lhe sucederam.

Mapa 4.1. Distribuição à chegada da população recolocada, por distrito de Portugal continental, à chegada entre 2015 a 2018 (% de N=1.550)

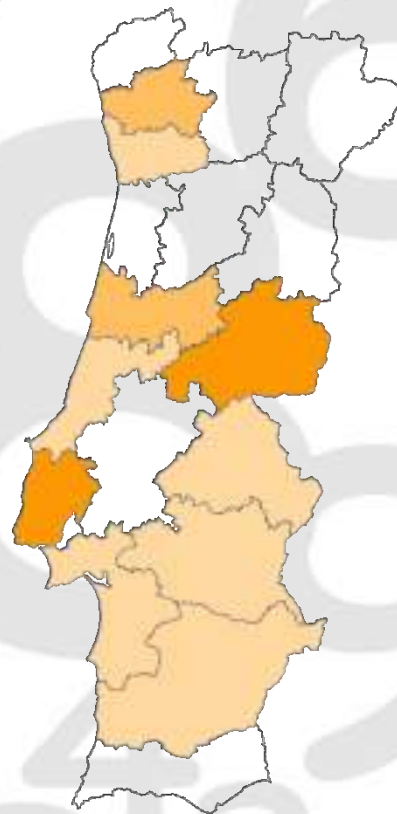


Legenda:

	<5%
	[5-15%]
	>15%
	0%

Fonte: ACM (sistematização e projeção em mapa de Ana Rita Lopes).

Mapa 4.2. Distribuição à chegada dos recolocados ad hoc de barcos humanitários, por distrito de Portugal continental, 2018 a 2019 (% de N=184)



Legenda:

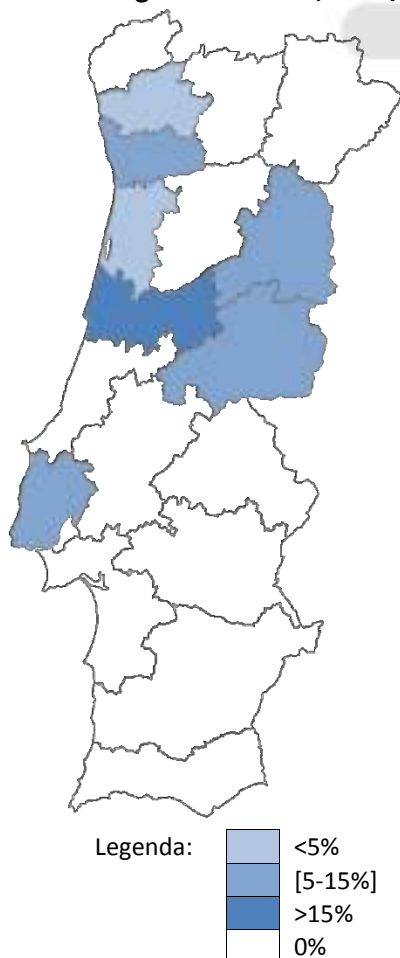
	<5%
	[5-15%]
	>15%
	0%

Considerando a informação por distrito primeiro, observa-se que o **mecanismo de recolocação** induziu ao acolhimento de pessoas em todos os 18 distritos de Portugal, embora com importâncias relativas diferentes (vd. mapa 4.1). Das 1.550 pessoas acolhidas ao abrigo deste programa, entre 2015 e 2018, 38,8% foi acolhida no distrito de Lisboa (571 pessoas), seguindo-se os distritos de Braga com 9,4% dos acolhimentos deste mecanismo (146 pessoas), do Porto com 7,5% (ou 116 pessoas), de Setúbal com 6,8% (ou 106 pessoas) e de Aveiro com 6,6% (ou 103 pessoas). Os restantes distritos de Portugal receberam menos de 100 pessoas, ordenando-se por ordem decrescente: Coimbra (5,5% ou 85 pessoas), Santarém (5,2% ou 80 pessoas), Leiria (4,9% ou 76 pessoas), Faro (4,3% ou 67 pessoas), Vila Real (47), Castelo Branco (40), Évora (29), Viseu (25), Beja (24), Viana do Castelo (17), Guarda (7), Portalegre (6) e Bragança (5 ou apenas 0,3% do total de recolocados acolhidos no país) – vd. mapa 4.1.

Já no final de 2019, considerando as 184 pessoas chegadas da recolocação *ad hoc* por barcos humanitários desde julho de 2018, identifica-se que o seu acolhimento tem ficado sobre concentrado no distrito de

Lisboa (48,4% ou 89 das pessoas que chegaram através deste mecanismo europeu ficaram nesse distrito), grande parte das pessoas acolhidas através do CPR, no Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR II) em Lisboa. Apenas 10 distritos de Portugal acolheram pessoas ao abrigo deste mecanismo, sendo que seis distritos acolheram menos de dez pessoas (Porto com 3, e distritos de Beja, Évora, Leiria, Portalegre e Setúbal apenas com 2 pessoas acolhidas). A seguir a Lisboa, destaca-se o distrito de Castelo Branco (com 55 pessoas acolhidas), Coimbra (15 pessoas) e Braga (12) – vd. mapa 4.2.

Mapa 4.3. Distribuição à chegada da população reinstalada ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1, por distrito de Portugal continental, 2016/17



Fonte: ACM (sistematização e projeção em mapa de Ana Rita Lopes).

Mapa 4.4. Distribuição à chegada da população reinstalada do mecanismo UE50.000, por distrito de Portugal continental, 2018/19



Por sua vez, considerando os **mecanismos de reinstalação**, identifica-se que a distribuição da população reinstalada foi menos descentralizada. As 142 pessoas que chegaram por via do Acordo UE/Turquia 1x1, entre junho de 2016 e dezembro de 2017, ficaram distribuídas apenas por 7 distritos, com o distrito de Coimbra a acolher a maioria dos reinstalados em Portugal ao abrigo deste acordo (44,37% ou 63 pessoas). Neste mecanismo, o distrito de Lisboa acolheu apenas 14,8% das pessoas (21), seguindo-se os distritos de Castelo Branco (19 pessoas), da Guarda (17 pessoas), do Porto (12), de Aveiro (5) e de Braga (5) – mapa 4.3.

Ao abrigo do mecanismo de reinstalação UE50.000, iniciado em 2018 (em que a expectativa era acolher 1.010 pessoas), identifica-se novamente maior descentralização no acolhimento: as 409 que efetivamente foram acolhidas no país até ao final do ano de 2019 foram distribuídas por 14 distritos (apenas 4 distritos não registaram acolhimentos). Neste âmbito, por comparação aos outros mecanismos, o distrito de Lisboa perde importância relativa (acolheu apenas 33% dos reinstalados neste mecanismo ou 133 pessoas), seguindo-se os distritos do Porto (51 pessoas ou 12,5%), de Castelo Branco e de Coimbra (ambos com 35 pessoas acolhidas), de Aveiro (31), de Setúbal (28), de Évora (27), de Braga (20), de Faro (13), de Beja e de Santarém (ambos com 10 pessoas), de Viseu (9), de Vila Real (5) e de Portalegre (2) – vd. mapa 4.4.

Atendendo globalmente à distribuição dos acolhidos ao abrigo destes quatro mecanismos europeus, apenas os distritos de Viana do Castelo e Bragança acolheram só no primeiro momento (pessoas chegadas no mecanismo de Recolocação 2015-2018), todos os outros distritos acolheram pessoas em pelo menos dois dos mecanismos europeus de transferência de pessoas em proteção internacional para Portugal, tendo os distritos de Braga, de Castelo Branco, de Coimbra, de Lisboa e do Porto acolhido pessoas em todos os mecanismos europeus que induziram a chegadas de pessoas em proteção internacional a Portugal.

Agregando todas as pessoas chegadas ao país ao abrigo destes quatro mecanismos europeus nos últimos quatro anos (total de 2.285 pessoas recolocadas e reinstaladas em Portugal), os três distritos que acolheram menos pessoas foram Bragança (5 pessoas), Portalegre (10 pessoas) e Viana do Castelo (17). Por sua vez, os distritos que acolheram maior número de pessoas foram o distrito de Lisboa (814 pessoas acolhidas), de Coimbra (198 pessoas acolhidas) e de Braga (183 pessoas), a par do distrito do Porto (182 pessoas). A estes distritos seguiram-se os distritos de Castelo Branco (149), de Aveiro (139) e de Setúbal (136). Os restantes distritos receberam menos de cem pessoas: Santarém (90), Faro (80), Leiria (78), Évora (58), Vila Real (52), Viseu (34), Beja (26) e Guarda (24).

Quadro 4.4. Dez municípios com mais população recolocada (N=1.550), por população total residente e população estrangeira residente, por município, em 2018

10 principais Municípios	População recolocada*	População total residente**		População estrangeira residente**	
		N	recolocados por 1.000 residentes	N	recolocados por 1.000 estrangeiros
Lisboa	308	507.220	0,61	78.614	3,92
Sintra	96	388.434	0,25	31.807	3,02
Guimarães	87	152.792	0,57	1.801	48,31
Setúbal	43	115.758	0,37	5.807	7,40
Braga	43	181.919	0,24	7.876	5,46
Oeiras	40	176.218	0,23	9.836	4,07
Ourém	39	44.068	0,88	1.831	21,30
Coimbra	39	133.724	0,29	6.054	6,44
Cascais	37	212.474	0,17	25.199	1,47
Santa Maria da Feira	36	138.525	0,26	1.340	26,87
Total	1.550	10.276.617	0,15	477.472	3,25

Fonte: *ACM e ** INE – Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Considerando a análise agora por municípios de Portugal, identificam-se hierarquias ligeiramente distintas quanto aos municípios com maior número de pessoas acolhidas em cada mecanismo europeu. No mecanismo de **recolocação**, os dez municípios que acolheram mais pessoas foram Lisboa (308), Sintra (96), Guimarães (87), Setúbal (43), Braga (43), Oeiras (40), Ourém (39), Coimbra (39), Cascais (37) e Santa Maria da Feira (36). Nestes municípios, porém, as pessoas recolocadas nunca chegaram a representar sequer uma pessoa por cada mil habitantes. Por sua vez, atendendo à distribuição geográfica por Portugal da população estrangeira residente (que também não é equilibrada – vd. Oliveira e Gomes, 2019: 56-60), observa-se que a população recolocada veio incrementar os estrangeiros residentes de forma mais explícita em alguns municípios: é o caso de Guimarães, onde se contabilizaram 48 pessoas recolocadas por cada 1000 estrangeiros residentes nesse município, e Ourém (21 pessoas recolocadas por cada 1000 estrangeiros residentes). Tendo, porém, a população recolocada se diluído mais nos municípios com mais estrangeiros residentes: caso de Lisboa onde os recolocados só representaram cerca de 4 pessoas por cada 1000 estrangeiros residentes, ou em Sintra onde só representaram 3 pessoas por cada 1000 estrangeiros – vd. quadro 4.4.

Por sua vez, considerando a população reinstalada em Portugal entre 2018 e 2019, entre as 409 pessoas chegadas destacam-se outros municípios: em primeiro lugar Loures (com 95 pessoas acolhidas), seguindo-

se o município de São João da Madeira (26), de Setúbal (24), Coimbra (23) e Évora (18). Nesses municípios os impactos da população reinstalada também foram variáveis, sendo em São João da Madeira onde a população reinstalada representou mais (1 pessoa por cada 1000 residentes ou 52 pessoas por cada 1000 estrangeiros residentes), tendo em todos os outros municípios se diluído na população residente (vd. quadro 4.5).

Quadro 4.5. Dez municípios com mais população reinstalada, do mecanismo de reinstalação UE50.000 (N=409), por população total residente e população estrangeira residente, por município, em 2018

5 principais Municípios	População reinstalada*	População total residente** reinstalados por 1000 residentes		População estrangeira residente** reinstalados por 1000 estrangeiros	
		N		N	
Loures	95	211.359	0,4	16.605	5,7
São João da Madeira	26	21.761	1,2	500	52,0
Setúbal	24	115.758	0,2	5.807	4,1
Coimbra	23	133.724	0,2	6.054	3,8
Évora	18	52.454	0,3	2.021	8,9

Fonte: *ACM e ** INE – Estimativas Anuais da População Residente (sistematização e cálculos da autora).

Na inquirição às instituições, promovida para este relatório, as respostas tanto foram no sentido de identificarem a opção política da descentralização do acolhimento como uma virtude do programa, como identificaram esta mesma opção como uma dificuldade ou bloqueio, coexistindo as duas leituras de forma quase equilibrada. Nas virtudes destacaram-se os argumentos:

Consideramos que, conceptualmente, o modelo baseado na descentralização geográfica faz sentido, evitando uma sobrecarga nos serviços e mercado de grandes capitais, que teriam dificuldade em integrar todos os cidadãos que previsivelmente chegarão a território português, respeitando o modelo de integração pré-definido. (ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Possibilidade de descentralização territorial do acolhimento para os titulares de autorização de residência provisória, para regiões do país com a qual possam ter alguma ligação (familiar, pessoal, outras) e onde possam existir mais capacidade de acompanhamento por parte da segurança social (rácio técnico/utente). A descentralização, possibilita igualmente que os requerentes portadores de autorização de residência provisória possam ser integrados em territórios que os custos da habitação, são mais baixos, facilitando desta forma processo de autonomização (técnico de instituição pública, Lisboa).

Instituição com boas instalações e acolhedora. O facto de estarmos inseridos numa comunidade calma e tranquila, com elevado espírito de solidariedade, facilita a integração e o acolhimento dos migrantes. (...) A nível local, a abertura por parte da comunidade no seu acolhimento e todas as facilidades proporcionadas pelo Município na sua integração, nomeadamente, a Loja Social, que proporciona aos requerentes de forma gratuita roupa, calçado, livros, brinquedos, toda a variedade de artigos domésticos e equipamentos de transporte e segurança de crianças. Acesso a todas as infraestruturas municipais. Creche e Jardim de Infância gratuitos. Manuais escolares e cadernos de atividades gratuitos. (resposta de instituição de solidariedade social que faz acolhimento, Vila de Rei).

As vantagens e facilidades são mais ao nível da comunidade na integração e hospitalidade. (resposta de Consórcio de acolhimento, delegação de Chaves).

Descentralização do alojamento, minimizando os riscos de formação de guetos. (Município de acolhimento, Guimarães).

Para quem acolhe (caso do Fundão, especificamente): possibilidade de contrariar a tendência demográfica, mão de mão-de-obra qualificada e não qualificada, criação de comunidades mais multiculturais, como consequência do enriquecimento cultural. Para os acolhidos: possibilidade de acolhimento em localidades pequenas em que ainda existe a preocupação com o próximo de forma muito espontânea, grandes possibilidades de emprego, proximidade com a comunidade no geral, possibilidade de viver numa região segura. (ONG de acolhimento, Fundão).

Tem sido um trabalho de solidariedade, uma união de vontades. O facto de ser uma pequena comunidade ajuda neste processo e não se verificou qualquer choque cultural. (Município de Acolhimento, Alvito).

O facto do concelho de Góis ser pequeno, traz algumas vantagens, no que respeita à possibilidade de dar um acompanhamento privilegiado à família, os problemas são detetados mais rapidamente e são resolvidos de

imediate devido à proximidade dos técnicos / instituição e da família. A instituição pensa neste acolhimento e integração a longo prazo, a intenção da instituição é que as famílias acolhidas fiquem para além do Programa de Reinstalação (18 meses). (...) Bom acolhimento por parte da comunidade local. Acompanhamento privilegiado à família por parte dos técnicos, devido à proximidade e pelo facto de ser apenas uma família, existe um acompanhamento regular e muito próximo. Pelo facto da localidade ser pequena, a família rapidamente ficou a conhecer todos os serviços locais e consegue deslocar-se facilmente a todo lado de forma independente e autónoma. A proximidade e parceria entre as instituições locais facilitaram bastante todo o processo de acolhimento, nomeadamente na inserção dos adultos em mercado de trabalho e dos menores nas atividades dinamizadas no concelho. (Município de acolhimento, Góis).

[As principais virtudes na reinstalação são] possibilidade de interagir, conhecer e aprender com diferentes culturas; repovoar o interior do país; aumento do número de crianças e jovens de forma a contrariar a curva do envelhecimento populacional do nosso país; aumento do número de nascimentos do nosso país; aumento de mão-de-obra, no nosso país, quer qualificada quer não qualificada. (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

Alargamento geográfico da proteção a nível nacional, com maior potencial de integração (...). Da perspetiva da sociedade de acolhimento, o enriquecimento cultural, demográfico e económico que os refugiados aportam, promovendo uma sociedade multicultural coesa e solidária. (resposta de ONG de acolhimento, Lisboa).

Enquanto, na perspetiva de se ver a descentralização como um bloqueio ou dificuldade do programa, salientaram-se os seguintes argumentos:

Apesar dos eventuais méritos existentes no processo de descentralização de requerentes espontâneos, esta deslocalização é pautada por pouco critério, com base em poucas informações, e pode ter uma caracter mais impositivo às pessoas que não tenham assegurada a sua autonomia na cidade de Lisboa (técnico de instituição pública, Lisboa).

Apesar de termos considerado uma virtude o modelo descentralizado, este tem as suas dificuldades quando o implementamos num país como o nosso, caracterizado pela disparidade de recursos associado à dispersão geográfica. Assim, o acesso a recursos é condicionado ou otimizado pelo território de acolhimento. (resposta de ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Considerando que a instituição está situada numa área geográfica pequena, apontamos, por exemplo, as dificuldades ao nível da rede de transportes que condicionam o acesso rápido a serviços da grande cidade, assim como as poucas ofertas de emprego existentes. (instituição de solidariedade social que acolhe, Coimbra).

O facto de estarmos inseridos numa região do interior do país em que as oportunidades de emprego são limitadas. Sendo uma comunidade local com poucas dimensões, tem uma oferta reduzida a nível de entretenimento. Também o facto de não haver pessoas da mesma cultura, religião ou falantes da mesma língua, apresenta-se como uma fraqueza ou dificuldade integração dos migrantes. (...) A precariedade da rede de transportes a nível local, municipal e intermunicipal, dificulta a mobilidade dos requerentes e, conseqüentemente o seu acesso a outros serviços. (resposta de instituição de solidariedade social que faz acolhimento, Vila de Rei).

Ao ser um meio pequeno existe falta de ofertas de trabalho e oportunidades de emprego. (resposta de Consórcio de acolhimento, delegação de Chaves).

Dificuldades de criação de redes de suporte social fora do Centro. Algumas resistências da comunidade a pessoas de etnias e culturas diferentes. Algum choque cultural a nível religioso, profissional, etc. (ONG que acolhe, Fundão).

Sentem-se isolados [os refugiados reinstalados], por não entenderem a língua nem conhecerem outras pessoas da mesma nacionalidade e aqui residentes. Precisam muito de apoio e afeto. O município não ajudou nada. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Marinha Grande).

[No programa de recolocação verificou-se] Mobilidade e pouca fixação. Tendência de retorno a Lisboa que apesar da «sobrelotação» tem a vantagem de ter os centros de decisão, logo mais céleres, exemplo o SEF/GAR e mais oportunidades de trabalho e redes de suporte maiores, junto das comunidades de origem já fixadas há longa data na capital. A maior experiência das instituições e serviços no contacto com comunidades multiculturais e o desenvolvimento de diversos projetos nos bairros e virados para a multiculturalidade, marcam também o desejo de regresso. O Norte tem como handicap o pouco contacto com as realidades multiculturais e (...) gestão e respostas mais tradicionais e conservadoras (Centro Distrital do ISS, Porto)

O programa poderá estar bem concebido para as grandes cidades (urbano), mas para quem recebe em meio rural existem imensas dificuldades: Os refugiados que acolhemos tiveram imensos entraves em relação à formação (nunca existiu um programa que os abrangesse, as aulas de português foram inexistentes), tivemos uma pessoa

que se voluntariou para tal; o acesso à saúde, só teve entraves (por falta de informação dos serviços públicos, que desconheciam as orientações), os refugiados tiveram de pagar as taxas moderadoras, medicamentos e meios complementares de diagnóstico na totalidade e quase até ao final do programa; apenas tiveram emprego, porque o Provedor desta Misericórdia tem uma empresa e colocou-os a trabalhar na mesma; sentiam-se fora de contexto e não entendiam as leis do país (um exemplo prático: o vencimento é ílquido e daí temos de fazer os descontos e eles entendiam que nós “roubávamos-lhe” o que lhes pertencia). (instituição de solidariedade social, consórcio de acolhimento, Lourinhã).

Pouca recetividade dos refugiados para sair da cidade de Lisboa em busca de alternativas habitacionais e laborais (instituição de solidariedade social, consórcio de acolhimento, Lisboa).

[Entre as principais fraquezas ou dificuldades, destacam] deficitária rede de transportes públicos, inexistência de outras comunidades de refugiados na zona próxima, afastamento dos grandes centros urbanos, inexistência de cursos Português para Todos, dificuldade no acesso a tradutor, dificuldades na comunicação com os refugiados, dificuldades no acesso a alguns serviços (saúde, finanças, segurança social), alguns agregados habituados a um estilo de vida superior ao proporcionado pela instituição, poucos hábitos de trabalho por parte de alguns refugiados. (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Vagos).

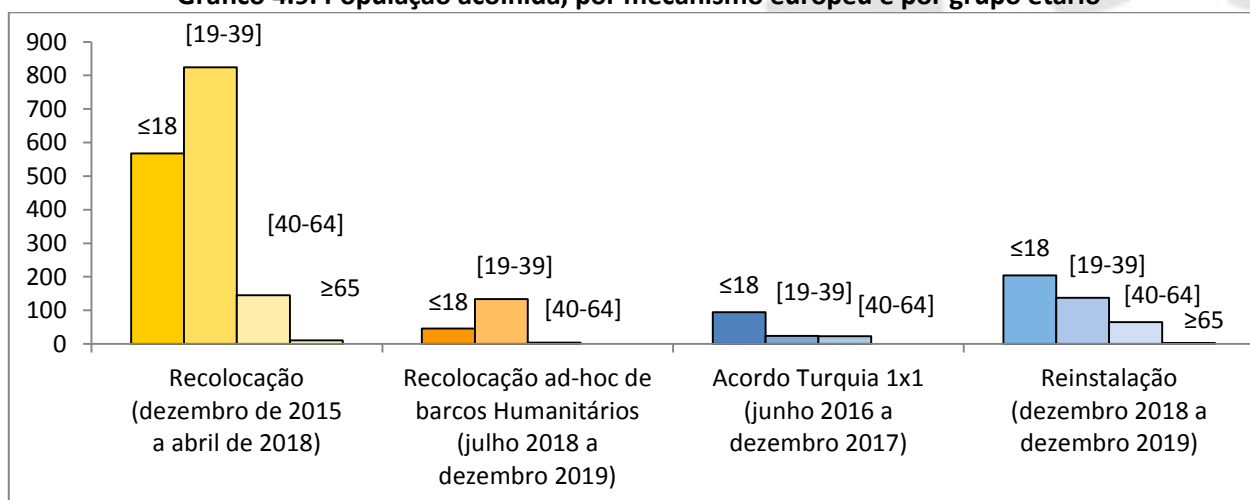
Conclusão semelhante chegou a OCDE (2019: 47), na apreciação da integração de refugiados em Portugal, identificando tanto vantagens como desvantagens na aposta por um modelo de acolhimento descentralizado, tal como havia verificado em outros países em que promoveu estudos semelhantes:

In this respect, Portugal is similar to several other OECD countries that face the trade-offs brought about by dispersal policies. On the one hand, dispersing migrants across the country may facilitate the integration into local communities. On the other hand, living in low-density areas may make it harder for migrants to find jobs and develop immigrant networks, and prevents the realization of economies of scale in the provision of integration services. (OCDE, 2019: 47).

4.2.3. Dados de caracterização da população acolhida

Por cada chegada de recolocados e de reinstalados a Portugal, o ACM introduz dados de caracterização dos cidadãos numa plataforma eletrónica. Analisam-se neste subcapítulo estes dados que retratam as pessoas em acolhimento no país, no momento da sua chegada, e que permitem às entidades de acolhimento enquadrar as necessidades de acolhimento e de integração dos recolocados e reinstalados em cada contexto local.

Gráfico 4.9. População acolhida, por mecanismo europeu e por grupo etário



Fonte: ACM (sistematização e gráfico de Ana Rita Lopes)..

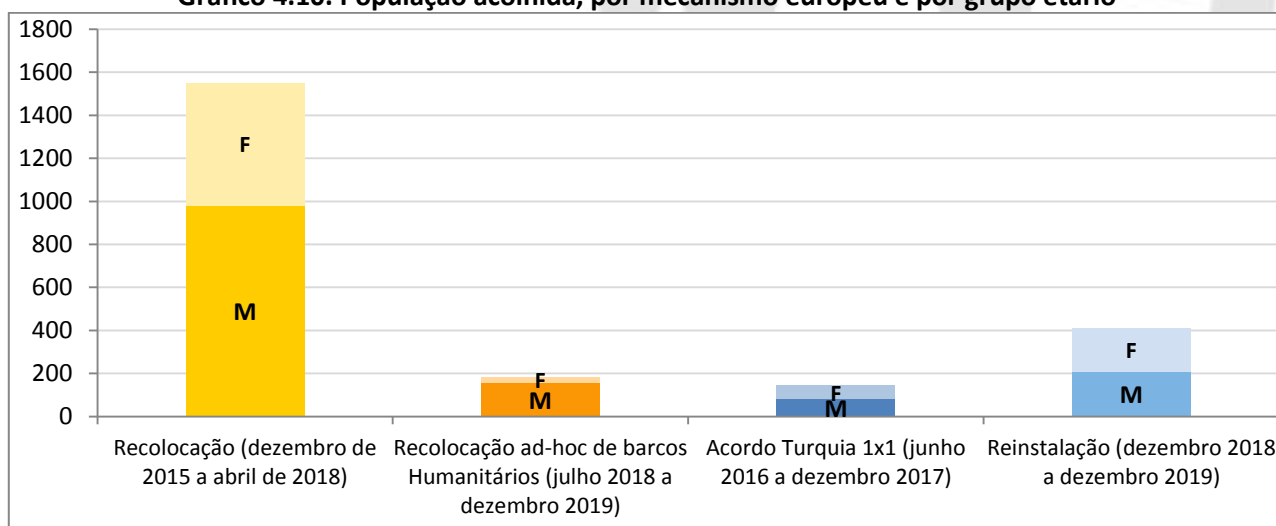
Destaca-se que cerca de 90% das pessoas transferidas para Portugal através dos mecanismos europeus, entre 2015 e 2019, tinham até 39 anos. O grupo etário dos 19 aos 39 teve maior representação no mecanismo de recolocação, quando no mecanismo de reinstalação mais recente sobressai o grupo etário dos menores de 18 anos (vd. gráfico 4.9). Na recolocação 89% dos eritreus tinham entre 19 e 39 anos,

enquanto os sírios e os iraquianos se distribuem de forma equilibrada entre os dois primeiros grupos etários. As instituições que participaram na inquirição promovida para este relatório (N=38), tenderam a realçar este facto – de a população transferida ser jovem, em idade fértil e ativa –, como uma vantagem e um fator que facilita a melhor motivação para a integração nas comunidades locais:

[Uma vantagem associada às características dos requerentes e beneficiários de proteção internacional é] *o facto de serem jovens em idade ativa em idade ativa e serem mais permeáveis a aprendizagens. Ambicionarem novos recomeços: começar a trabalhar, construir família.* (ONG de acolhimento, Fundão).

Tendencialmente, chegaram a território nacional mais homens (63%) que mulheres (37%) ao abrigo dos mecanismos europeus de recolocação e reinstalação dos últimos quatro anos (vd. gráfico 4.10). Essa diferença entre sexos ganha particular destaque na população da Eritreia, em que o sexo masculino corresponde a 81% dos cidadãos eritreus recolocados e 82% no conjunto dos quatro mecanismos em análise. No caso dos iraquianos, que contribuíram com mais homens (199) que mulheres (138) na recolocação (2015-2018), na reinstalação (2018-2019) foram mais as mulheres (55) dessa nacionalidade a entrarem em território nacional (apenas 38 homens). Por sua vez, os sudaneses na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários eram apenas homens (42), mas na reinstalação (2018-2019) a distribuição por sexo é mais equilibrada.

Gráfico 4.10. População acolhida, por mecanismo europeu e por grupo etário



Fonte: ACM (sistematização e gráfico de Ana Rita Lopes).

Quadro 4.6. Tipologia dos agregados familiares da população recolocada e reinstalada em Portugal, à chegada (número de agregados familiares e isolados)

Tipologia de agregado familiar	Recolocação (dezembro de 2015 a abril de 2018)	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (julho 2018 a dezembro 2019)	Acordo UE/Turquia (junho 2016 a dezembro 2017)	Reinstalação UE50 mil (dezembro 2018 a dezembro 2019)
Casal com filhos	145	2	16	52
Família monoparental	48	2	1	22
Família alargada	42	0	1	10
Casal sem filhos	27	1	0	3
Isolado	0	169	0	9

Fonte: ACM (sistematização de Ana Rita Lopes)..

A população recolocada e reinstalada chegada a Portugal foi, na sua maioria, constituída por casais com filhos, identificando-se, porém, algumas diferenças entre mecanismos europeus. A exceção verifica-se no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, em que 82% são homens adultos isolados. Nos restantes mecanismos europeus observou-se, sempre, maior representação de casais com filhos, sendo que no caso do Acordo UE/Turquia 1x1 a totalidade dos sírios chegados correspondiam a casais com filhos, dos quais 89% dos casais tinha em média 5 filhos. Na recolocação (2015-2018) e na reinstalação UE50.000

(2018-2019) a tipologia de casais com filhos foi entre 55% e 60% com uma média de 3 filhos por casal. Nas famílias monoparentais da recolocação (2015-2018), em 75% das situações eram mães com filhos, com uma média de 2 filhos. Já na reinstalação UE50.000 (2018-2019), a totalidade das famílias monoparentais eram de mulheres com filhos (média de 3 filhos) – vd. quadro 4.6.

O nível de habilitações poderia ser um fator relevante para a preparação da integração da população acolhida no país, no entanto, esta informação raramente está disponível antes da chegada das pessoas a território nacional, sendo que no início cerca de 40% da população transferida não dispunha desta informação e no caso da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários este valor sobe para 47%. Só a partir de 2018, na reinstalação UE 50 mil, é que esta informação começou a constar da generalidade dos processos, baixando para 11% os casos em que a escolaridade é desconhecida à chegada.

Para que as entidades de acolhimento possam antecipar algumas necessidades de acolhimento antes da chegada das pessoas recolocadas e reinstaladas a Portugal, é importante disporem também de informação acerca das habilitações dos menores para programarem a sua integração no nível escolar adequado do sistema educativo português. Porém, uma vez mais, nem sempre essa informação esteve disponível: no mecanismo de recolocação 83% dos menores não tinha esta informação no processo; na reinstalação estes valores são inferiores; no Acordo UE/Turquia 1x1 já 60% da população com 18 anos ou menos disponibilizava esta informação e a partir de 2018 sobe para 88% (vd. quadro 4.7). Assim, entre os dados disponíveis, verifica-se que no universo de pessoas chegadas através do mecanismo de recolocação se destaca o nível de habilitação do 3.º ciclo (246 pessoas das perto de mil para as quais há dados), tendência que é transversal ao perfil das pessoas que chegaram por via do Acordo UE/Turquia 1x1 (36 das cerca de cem pessoas para as quais há dados) e das pessoas reinstaladas (84 das cerca de trezentas e sessenta pessoas para as quais há dados). Observa-se que é no mecanismo de recolocação *ad hoc* por barcos humanitários onde chegaram mais pessoas iletradas (24 em cerca de uma centena para as quais há dados) ou só com nível de ensino inferior ou equiparado ao 1.º ciclo (9 pessoas com 1.º ciclo incompleto e 19 com 1.º ciclo, entre cerca de uma centena sobre as quais há dados). Em termos relativos, foi no mecanismo de recolocação que chegaram mais pessoas com níveis de habilitação mais elevados: 229 declaravam à chegada ter o secundário completo (24%) e 74 declaravam ter o nível de ensino superior (8%).

Quadro 4.7. População recolocada e reinstalada, segundo o nível de habilitações à chegada

	Recolocação (dezembro 2015 a abril 2018)			Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (julho 2018 a dezembro 2019)			Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)			Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019)		
	Total	[19-65]	≤18	Total	[19-65]	≤18	Total	[19-65]	≤18	Total	[19-65]	≤18
Iletrado	48	37	6	24	8	16	33	2	31	79	5	73
1º Ciclo incompl.	40	30	10	9	4	5	0	0	0	38	12	26
1º ciclo	67	59	8	19	15	4	13	2	11	46	10	35
2º ciclo	238	194	43	14	10	4	36	25	11	84	50	34
3º ciclo	246	224	20	12	11	1	11	8	3	59	47	11
Secundário	229	221	8	16	15	1	0	0	0	38	38	0
Ensino Superior	74	72	0	4	4	0	0	0	0	21	21	0
Desconhecido	608	132	473	86	71	15	49	10	39	44	19	25
Total	1.550	969	568	184	138	46	142	47	95	409	202	204

Fonte: ACM (sistematização de Ana Rita Lopes)..

Outra informação recolhida à chegada das pessoas transferidas por via de mecanismos europeus é sobre as atividades profissionais anteriores dos adultos. Sobre grande parte das pessoas chegadas através dos mecanismos europeus dos últimos quatro anos a Portugal, esta informação está disponível para os adultos (na recolocação havia falta de informação para 182 pessoas; e na reinstalação para 40 pessoas), embora este indicador não esteja enquadrado por uma referência temporal, o que inibe alguma compreensão de que experiência profissional se trata e de há quanto tempo ou durante quanto tempo foi exercida.

Considerando os dois mecanismos com mais chegadas a Portugal (recolocação 2015/2018 com 1.550 chegadas, das quais 971 eram de pessoas com entre 19 e 64 anos de idade, e reinstalação UE50.000 (2018/2019) com 409 chegadas, das quais 168 eram de pessoas com entre 19 e 64 anos de idade) é possível extrair algumas características relevantes neste domínio, reconhecendo a importância desta informação passar a ser recolhida de forma sistemática para melhor enquadrar o trabalho das entidades de acolhimento nas ações de apoio à integração no mercado de trabalho (vd. quadro 4.8). Desde logo sobressai uma maioria de pessoas sem atividade profissional anterior (199 pessoas na recolocação ou 20,5% dos adultos recolocados, e 45 pessoas na reinstalação UE50.000 ou 26,8%), a que se associa à chegada de agregados familiares nesses dois mecanismos em que ou a mulher⁷⁷ não exerce atividades profissionais anteriores ou os filhos, entretanto com mais de 18 anos, nunca tiveram uma experiência profissional. Por outro lado, os adultos que exerceram atividades profissionais antes estão mais representados nos grupos profissionais 5 (trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e vendedores) e 7 (trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices): respetivamente, 14,1% e 17,7% dos recolocados sobre os quais havia informação. Essa é uma tendência transversal às três principais nacionalidades mais representadas neste mecanismo de chegada (nacionais da Síria, Eritreia e Iraque), com sobre representação de pessoas com entre 19 e 64 anos com atividades profissionais anteriores dos grupos profissionais 5 e 7. No caso nos nacionais sírios, nota-se ainda alguma representação do grupo profissional 2 (Especialistas das atividades intelectuais e científicas), contabilizando-se 39 pessoas com experiência profissional em atividades desse grupo profissional (vd. quadro 4.8).

Quadro 4.8. Pessoas chegadas nos mecanismos de recolocação 2015/2018 e reinstalação 2018/2019 com idades entre os 19 e os 64 anos das três principais nacionalidades, por atividade profissional anterior

Grupos profissionais *	Recolocação				Reinstalação UE50.000			
	Síria	Eritreia	Iraque	Total	Síria	Iraque	Sudão do Sul	Total
GP0	2	17	4	23	0	0	0	0
GP1	20	0	11	32	1	0	0	2
GP2	39	7	11	57	0	6	1	9
GP3	24	6	7	39	0	8	0	8
GP4	2	1	1	4	0	1	0	2
GP5	60	21	21	111	0	6	0	9
GP6	15	28	7	50	0	3	0	6
GP7	74	33	28	140	0	7	1	10
GP8	14	7	8	29	0	1	0	3
GP9	8	5	2	15	0	0	6	13
Sem Profissão	96	50	46	199	18	18	4	45
Estudante	55	17	14	90	0	1	12	21
Sem informação	33	126	20	182	14	7	10	40
Total	442	318	180	971	33	58	34	168

Fonte: ACM (sistematização de Ana Rita Lopes). // Nota: * Classificação dos Grupos Profissionais: GP0-Profissões das Forças Armadas; GP1- Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes e gestores executivos; GP2- Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3- Técnicos e profissões de nível Intermédio; GP4- Pessoal administrativo; GP5- Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e vendedores; GP6- Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7- Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8- Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9- Trabalhadores não qualificados.

4.2.4. Dimensões de acolhimento e integração

A Lei de Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) contempla no seu artigo 76.º a definição de programas de integração, enquadrando que “*a fim de facilitar a integração dos refugiados e dos beneficiários de proteção subsidiária na sociedade portuguesa, devem ser promovidos programas de integração pelas entidades competentes*”. Por outro lado, destaca

⁷⁷ Atendendo que no mecanismo de recolocação *ad hoc* por barcos humanitários chegaram essencialmente homens isolados, é nesse mecanismo onde se observa menor prevalência de pessoas sem experiência profissional (2%).

especificamente algumas das dimensões de integração que devem ser asseguradas aos beneficiários de proteção internacional em Portugal – acesso à educação (artigo 70.º), acesso ao emprego (artigo 71.º), segurança social (artigo 72.º), cuidados de saúde (artigo 73.º) e alojamento (artigo 74.º).

No âmbito do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações* foi desenhado o *Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas Recolocadas* que, tal como outros planos nacionais de ação para a integração de migrantes definidos em Portugal desde 2007 (Oliveira, 2016), assumiu a integração como um processo multidimensional. As áreas de intervenção consideradas neste plano para o acolhimento e a integração de refugiados durante o período inicial de 18⁷⁸ meses após a chegada dos recolocados foram: (1) acesso à alimentação; (2) acesso à habitação; (3) acesso a cuidados de saúde; (4) acesso à educação; (5) aprendizagem de português; (6) acesso a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências; (7) acesso ao mercado de trabalho; (8) acesso aos serviços da comunidade; (9) acesso à informação e ao apoio jurídico; e (10) interpretação e tradução de documentos. Os principais objetivos deste plano foram a “*promoção de um acolhimento que restaurasse a segurança, controlo e independência social, económica e cultural das pessoas refugiadas, satisfazendo as suas necessidades básicas, assim como, facilitar a comunicação e promover a integração na sociedade de acolhimento.*” (ACM, 2017: 12). Esta opção, por uma intervenção multidimensional e holística, foi amplamente reconhecido pelas entidades inquiridas (N=38), como uma das principais forças deste programa de acolhimento:

Apoio concertado e individualizado à integração escolar, social e económica dos agregados, desde a disponibilização de habitação, à integração escolar das crianças/jovens, apoio na inserção no mercado de trabalho (resposta de delegação regional de ONG que faz acolhimento, Guarda).

Implementação e negociação de um plano de intervenção social com a família e com um dos seus elementos ao nível das diferentes variáveis e domínios de intervenção – necessidades / fatores sociais e familiares e competências pessoais e familiares, numa perspetiva de reintegração global no país de acolhimento. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

A principal virtude, quer no caso da recolocação como na reinstalação, é o facto de, durante 18 ou 24 meses, os refugiados terem o acompanhamento por parte de uma entidade de acolhimento que lhes proporciona todas as facilidades possíveis – acompanhamento aos serviços públicos – escola e centro de saúde, segurança social e finanças; apoio na procura de ensino da língua portuguesa. (técnica de serviço público, Lisboa).

As condições do programa de recolocação durante o período de 18 meses são facilitadoras do ponto de vista do acesso a bens e serviços que garantem estar asseguradas as suas necessidades básicas, bem como facilitada a sua integração em atividades nos locais onde estão inseridos. Por outro lado, no final do programa, a possibilidade de transitarem para o RSI continua a garantir estejam assegurados os mesmos apoios que os cidadãos nacionais que se encontrem em situação de desemprego e/ou ausência de rendimentos. (Centro Distrital ISS, Beja).

Uma outra força que determinou o sucesso da integração destes cidadãos foi o acompanhamento diário e presencial [dos técnicos da entidade de acolhimento] no que respeita ao acesso à saúde, educação, questões legais com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Segurança Social, Instituto de Emprego, aprendizagem da língua portuguesa, abertura de conta bancária, IMT, serviço de finanças, acompanhamento em entrevistas sociais no ACM. (Município de acolhimento, Santarém)

Acompanhamento durante os 18 meses e disponibilidade para apoiar e encaminhar a outros apoios depois dos 18 meses do programa. (...) Criação de uma rede de suporte social extra comunidade de refugiados, através da sua integração em atividades promovidas por diversas entidades ou trabalho com voluntários de diferentes nacionalidades (Município de acolhimento, Lisboa).

Consideramos que a principal virtude consiste em proporcionar um novo projeto de vida para os requerentes de proteção internacional, num país que respeita os direitos humanos; uma outra virtude foi a capacidade das instituições públicas e privadas de criar mecanismos céleres, facilitadores no acesso e fruição de serviços com vista à plena integração destes migrantes. (Município de acolhimento, Santarém).

Assim, coube às entidades parceiras com protocolo de acolhimento assegurarem habitação às pessoas

⁷⁸ Tendo a PAR (e só este consórcio) optado por, com o mesmo financiamento, aplicar o mesmo plano de acolhimento às famílias acolhidas durante 24 meses (mais 6 meses que o referencial de 18 meses).

acolhidas (nomeadamente em alojamento autónomo para famílias), orientarem e apoiarem a inscrição das pessoas nos serviços portugueses, nomeadamente no Serviço Nacional de Saúde (SNS), nas Finanças com a obtenção do Número de Identificação Fiscal (NIF), na Segurança Social com obtenção do Número de Identificação de Segurança Social (NISS), no IIEFP para facilitação da procura de emprego e acesso a formação profissional para os adultos, e apoiar a inscrição dos menores no Sistema de Ensino Nacional. As entidades de acolhimento tiveram ainda de assegurar as deslocações das pessoas acolhidas aos serviços portugueses, nomeadamente ao SEF para responder às questões necessárias à obtenção da autorização de residência, e ao ACM para o acompanhamento nos serviços de integração. Durante o período de acolhimento, as entidades foram ainda responsáveis por assegurar a alimentação das pessoas acolhidas, providenciar aulas de língua portuguesa e apoiar no domínio da saúde mental, quando necessário.

Coube ao ACM monitorizar a implementação do plano de acolhimento por cada entidade e em cada contexto local. O sistema de acompanhamento e de avaliação do ACM contemplou a realização de reuniões regulares, encontros regionais e visitas de acompanhamento, e pedidos de reporte bimensal a partir de um inquérito de acompanhamento dos progressos alcançados pelas pessoas recolocadas e reinstaladas em cada uma das dimensões previstas no plano.

Estas inquirições bimensais às entidades de acolhimento, sobre indicadores de acolhimento e integração, começaram em junho de 2017, sendo solicitada a resposta a várias perguntas sobre a situação dos refugiados. Identificam-se inúmeras limitações nestes dados, devendo retratar-se alguns dos cuidados a ter na análise desta informação. Antes de mais, importa atender que a informação reportada é agregada sobre todas as pessoas que passaram pelas instituições no âmbito do programa de acolhimento (e não apenas sobre quem, em cada momento, cada instituição estava a acolher), ou seja, os dados acumulam informação sobre pessoas que se encontram em acolhimento nas instituições no momento da inquirição, com pessoas que já saíram do programa ou mesmo com pessoas que procederam a movimentos secundários sem concluir o programa de acolhimento, o que dificulta a monitorização dos resultados de acolhimento e integração das pessoas que efetivamente completaram o programa de acolhimento. Identifica-se, ainda, como limitação destes dados, o facto de não ser possível aferir a evolução das diferentes pessoas no acolhimento.⁷⁹ Acresce que estes dados só aferem inscrições em serviços, não monitorizando acesso efetivo aos serviços ou resultados⁸⁰. Em consequência, com rigor, a informação das inquirições bimensais às entidades de acolhimento não permite determinar o número de pessoas que concluíram com sucesso as dimensões do acolhimento e integração, nem permite aferir a evolução de cada pessoa ao longo dos 18 meses do programa de acolhimento. Neste âmbito, para a análise dos dados disponíveis, consideram-se os resultados acumulados do reporte das instituições ao ACM sobre o acolhimento num único momento para todos os programas (junho de 2019), comparando o número de pessoas sobre as quais as instituições reportaram, com o número de pessoas chegadas até essa data, em cada mecanismo, deduzindo os movimentos secundários de saída sem retoma.⁸¹ Reconhecendo, porém, os limites destes dados, a análise

⁷⁹ Ao agregarem informação sobre perfis muito diferenciados de pessoas acolhidas (e.g. recém-chegados, pessoas que estão há 1 ano no programa, ou pessoas que procederam a movimentos secundários), os dados não permitem saber qual a evolução que cada pessoa obtém no acolhimento e o tempo de permanência no programa até serem obtidos resultados em cada uma das dimensões do acolhimento em Portugal.

⁸⁰ Por exemplo, recolhe-se informação sobre pessoas inscritas num curso de português, mas não se afere se a pessoa concluiu o curso ou qual o seu resultado; recolhe-se informação sobre inscrição no Serviço Nacional de Saúde, mas não se afere se a pessoa alguma vez acedeu a um serviço de saúde e/ou como decorreu o seu acesso, etc.

⁸¹ Conforme se observa no quadro 4.9 é difícil fazer uma validação destes indicadores, uma vez que o número de pessoas sobre as quais há reporte das instituições não corresponde nem ao número global de chegadas, nem ao número de chegadas deduzindo os abandonos sem retoma até essa data (e.g. na recolocação chegaram 1.550 pessoas até junho de 2019, das quais 877 tiveram movimentos secundários de saída sem retoma ao país até junho de 2019, o que daria 673 pessoas no país, mas as entidades reportaram sobre 755 pessoas no acolhimento). A diferença nos valores pode associar-se ao facto das entidades estarem a reportar dados também sobre pessoas que saíram do país já com inscrição no SNS e com a obtenção do NISS e NIF, o que induz a um valor ligeiramente mais elevado no universo sobre o qual há reporte quanto a esta dimensão do acolhimento. Porém, verifica-se também o inverso: no caso da reinstalação, contabilizam-se mais pessoas em programa de acolhimento a julho de 2019 (188) que aquelas sobre as quais as entidades reportaram (177). São estes desvios que tornam difícil a validação destes dados.

desta informação quantitativa vai ser complementada pela informação qualitativa recolhida através da inquirição junto das instituições envolvidas no acolhimento de refugiados chegados ao país através de mecanismos europeus, efetuada em fevereiro de 2020, para este relatório (total de 38 inquéritos devolvidos – vd. detalhes do guião de inquirição aplicado às instituições no anexo 2 deste relatório).

Desde logo, face aos desafios da recolha e sistematização de informação sobre os refugiados em programas de acolhimento, na inquirição às instituições, alguns técnicos reconheciam a falta de uma base de dados integrada e a necessidade de se melhorar neste domínio:

Falta de uma base de dados integrada que permita realizar um acompanhamento e uma monitorização adequada e centralizada dos movimentos das pessoas refugiadas (técnico de instituição pública, Lisboa).

Base de dados de gestão de informação com capacidade insuficiente para as atuais necessidades; e necessidade de implementação de melhoria no sistema de monitorização do acolhimento, junto das entidades de acolhimento. (técnico de serviço público de acompanhamento do processo de acolhimento, Lisboa).

[Recomenda-se a] *troca/disponibilização de dados estatísticos entre serviços. Não sabemos onde se integram ou como estão distribuídos ao nível dos distritos os requerentes de asilo e refugiados (georreferenciação e monitorização). Partilha de uma base de dados ou de determinados indicadores comuns entre as diversas entidades públicas com intervenção nesta área para além de fornecer dados mais específicos a cada organização, consiga identificar e caracterizar toda a população requerente de asilo e refugiada (SEF/Segurança Social/ACM). (Centro Distrital do ISS, Porto).*

Sobressai dos dados de monitorização do ACM que a totalidade das pessoas, sobre as quais há reporte das instituições, apresentam, em todos os mecanismos europeus de chegada a Portugal, **inscrição no SNS** (100% em todos os mecanismos), contrastando com a prevalência na **obtenção do NISS** que é variável e menos favorável (87,5% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação, 52,3% no caso das pessoas chegadas por barcos humanitários, 93,2% no caso das pessoas do Acordo UE/Turquia 1x1, e apenas 44,1% na reinstalação UE50.000). A taxa de **obtenção do NIF** não é tão variável como acontece com o NISS, mas também não é integral (91% das pessoas da recolocação, 72,5% nos barcos humanitários, 100% no Acordo UE/Turquia 1x1 e 79,7% na reinstalação). Se atendermos aos anos de implementação de cada um destes mecanismos europeus de entrada, nota-se que é nos mecanismos de implementação mais recente (recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e reinstalação UE 50 mil) que as pessoas mostram taxas menores de obtenção do NISS e do NIF, o que remete para o tempo de demora que pode estar subjacente à aquisição destes números e que foi já colmatado nos mecanismos anteriores implementados até 2018 (vd. quadro 4.9).

Quadro 4.9. Pessoas no reporte das entidades de acolhimento com inscrição no SNS, e obtenção do NISS e do NIF, por mecanismo de acolhimento, a junho de 2019

Pessoas até junho de 2019	Recolocação		Barcos humanitários		Acordo UE/Turquia 1x1		Reinstalação UE50.000	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Inscrição SNS	755	100,0	109	100,0	103	100,0	177	100,0
Obtenção do NISS	661	87,5	57	52,3	96	93,2	78	44,1
Obtenção do NIF	687	91,0	79	72,5	103	100,0	141	79,7
Total de pessoas no reporte das Entidades	755	100	109	100	103	100	177	100
Total chegadas até junho 2019	1.550		127		142		194	
Movimentos secundários sem retoma até junho 2019	877		18		55		6	
Chegadas – movimentos secundários sem retomas	673		109		87		188	

Fonte: ACM.

As instituições inquiridas (N=38 inquéritos), alertaram ainda que parte destas discrepâncias na prevalência de obtenção de inscrições nos serviços públicos se associa, por um lado, a alguma falta de uniformização de procedimentos destes serviços, e das próprias instituições de acolhimento quanto ao momento a que procedem aos pedidos de inscrição e, por outro lado, associa-se a algum desfasamento na resposta dos serviços face ao aumento dos requerentes e beneficiários no país, e que induz a demoras:

Verifica-se a não uniformização de procedimentos para acesso a alguns serviços. Há centros distritais da Segurança Social que recusam a atribuição de NISS a cidadãos refugiados (resposta de técnica de um serviço público de acompanhamento e gestão do processo, Lisboa).

Falta de uniformização de procedimentos para acesso a alguns serviços: há centros distritais da Segurança Social que recusam a atribuição do NISS a cidadãos refugiados. (técnica de serviço público de acompanhamento, Lisboa).

Os serviços não se encontram uniformizados, dificultando a resolução de algumas situações, como por exemplo, nos serviços da Segurança Social, Finanças, Instituto do Emprego e Formação Profissional ou Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (técnica de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Porto).

A lei do asilo, não merecer por parte de todas as instituições a mesma interpretação, para garantir o melhor encaminhamento dos refugiados (“respostas/encaminhamentos distintos, para questões/problemas idênticos”). (Centro Distrital ISS, Évora).

Falta de coordenação e uniformização de procedimentos entre os intervenientes ao longo de todo o programa, incluindo instituições de acolhimento. (resposta de ONG de acolhimento, Lisboa).

Falta de articulação por parte dos serviços, nomeadamente Segurança Social e SEF. Atrasos na resposta aos pedidos por parte dos serviços. (...) Burocracias pelas quais se têm de passar e o facto de não haver troca de informação por parte dos serviços. (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

Os serviços públicos tais como Finanças, Segurança Social nem sempre conseguem dar resposta à crescente «vaga» de migrantes. (resposta de consórcio de acolhimento, delegação de Chaves).

Dificuldades na inscrição nos diversos serviços (Segurança Social, Finanças, IEF, SNS) apenas com a documentação existente aquando do acolhimento. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

As principais dificuldades são as de ordem burocrática e institucional, já que é necessária a formação e sensibilização de todos os técnicos e agilização da burocracia para atempadamente evoluir no processo de integração/autonomização. (resposta de ONG de acolhimento, Fundão).

Dificuldades de acesso a bens e serviços, por inexistência de regularização oficial – ex.: falta de atestado de residência, NISS. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

As recomendações são no sentido de se definir um modo de atuação semelhante para todos os cidadãos acolhidos. Verificam-se grandes discrepâncias a todos os níveis que acabam por colocar as entidades acolhedoras em situações muito complicadas, nomeadamente, no que diz respeito à atribuição de NISS, NIF e autorização de residência. Em contacto com outros cidadãos acolhidos e outras entidades verificamos que não há um critério na atribuição destes documentos e, como seria de esperar, os acolhidos acham que somos nós, entidades a ter algum poder em relação a estas questões. (instituição de solidariedade social de consórcio, Vale de Cambra).

Penso que seria importante a celeridade dos processos de atribuição dos NISS e dos documentos de identificação. (...) Muitas vezes não tivemos o apoio necessário de outras entidades, nomeadamente na atribuição dos NISS o que dificultou o recebimento dos abonos de família para as crianças, por exemplo. Outra das dificuldades foi o facto do senhor não ter sido incluído na prestação do RSI porque ainda não tinha NISS e portanto só a esposa e os três filhos eram beneficiários dessa prestação. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Espinho).

Queixas na dificuldade em obterem o número de segurança social, quando ainda não estão integrados no mercado de trabalho, dificultando ou impedindo mesmo o acesso a outro tipo de benefícios sociais. Queixas na demora de atribuição de apoios ao nível dos abonos de família, subsídios de nascimento, quando esses atrasos decorrem do atraso da atribuição do número de segurança social. (Município de acolhimento, Guimarães).

Por outro lado, deve atender-se que esta monitorização afere apenas a inscrição nos serviços públicos, não atendendo em si ao acesso a esses serviços. No caso da saúde, se é facto que há uma rápida inscrição no SNS dos refugiados, há reporte também, porém, de algumas situações de dificuldade de acesso a serviços de especialidade ou demora no acompanhamento da saúde dos refugiados em algumas regiões do país:

No caso do programa de reinstalação, considerando que existe um conhecimento prévio, por parte das entidades de acolhimento, que os cidadãos padecem de problemas de saúde que carecem de acompanhamento, nem por isso os serviços de saúde estão a dar resposta com a celeridade desejada. Tivemos queixas de utentes que estão há mais de um ano à espera de uma consulta médica num hospital público, situação que para eles é difícil de aceitar, pelo facto, precisamente, de a entidade saber que o cidadão tinha patologias específicas e como tal, carecia de cuidados médicos adequados. (técnica de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Porto).

Necessidade de melhorar o acesso à saúde, sobretudo no caso de reinstalados com problemas de saúde específicos, diagnosticados previamente à vinda para Portugal, nomeadamente em sede de especialidades clínicas. (ONG de acolhimento, Lisboa).

No campo da saúde, verifica-se que todos os requerentes necessitam claramente de apoio psicológico por todos os traumas que passaram no seu país e na travessia para a Europa, bem como pelos problemas familiares que enfrentam. (...) No campo da saúde salienta-se a importância de fomentar a facilitação e promoção da saúde mental. Para além disso, será importante promover formação a técnicos administrativos do setor público e médicos, não só a nível de atendimentos como de procedimentos. No caso das consultas médicas seria importante definir critérios para a 1ª consulta, nomeadamente tipo de exames para check-up e tipo de análises clínicas a realizar (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

[Recomenda-se] maior investimento nas respostas ao nível da saúde mental. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

Necessidade de melhorar o acesso à saúde, sobretudo relativamente a situações que carecem de acompanhamento de médicos especialistas. (ONG de acolhimento e líder de consórcio, Lisboa).

Indivíduos adultos com problemas graves ao nível da visão, disfunções neurológicas em avaliação e/ou aguardando acesso às especialidades no sistema de saúde público. (...) existem da parte dos beneficiários por relação à saúde queixas pela não disponibilidade dos médicos na compreensão de outras línguas e/ou compreensão pelas diferenças culturais. Nomeadamente sensibilidade para uma maior empatia e liberdade no atendimento de mulheres, por médicos também mulheres. O perfil de alguns isolados, homens e com trajetos de violência, guerra e morte, assumem características de grande ansiedade e pouca tolerância à espera, desistindo muitas vezes de dar continuidade ao seguimento de especialidades (tempos muito longos de espera) ou de espera nos serviços de urgência. (Centro Distrital do ISS, Porto).

[Os refugiados] não compreendem o sistema português e as regras das instituições, não compreendem os tempos de espera, sobretudo ao nível do sistema de saúde português. (Município de acolhimento, Góis).

De forma semelhante, nos outros serviços públicos, estar inscrito não significa que o acesso é pleno. Como explicam as entidades, identifica-se que a inscrição na segurança social não se reflete automaticamente no acesso a proteção social ou a apoios sociais, existindo ainda regras que por vezes retiram a proteção social por razões alheias aos refugiados (e.g. título provisório caducar por demora da entidade que o emite):

Adequação de algumas regras existentes a este tipo de população, designadamente a nível da cessação do Rendimento social de inserção, por incumprimento, deixando estas pessoas sem qualquer suporte durante 2 anos. É importante encontrar soluções alternativas para esta população, que na maior parte das vezes, têm muita dificuldade em assumir as nossas regras, não medindo, muitas das vezes as consequências dos seus atos, por desconhecimento da nossa cultura organizacional. Também é importante que o RSI não seja cessado porque o refugiado não apresentou o documento de identificação renovado no prazo estabelecido, quando a razão se prende com a ineficiência dos serviços competentes que não fazem a revalidação no devido tempo. (Município de acolhimento, Guimarães).

Considera-se também que existe alguma ausência de legislação/regulamentação de suporte e que justifique as isenções nos serviços públicos, bem como de toda esta temática. Ainda no que diz respeito ao atendimento no sector público, verifica-se a escassez de informação para esta problemática e por vezes alguma falta de sensibilidade no atendimento dos requerentes, considerando que esta é uma das lacunas no processo de acolhimento a nível nacional. A nível nacional e de acordo com as experiências partilhadas pelos colegas de outras Entidades, considera-se que os critérios definidos pelos Serviços públicos não são coerentes em todas as regiões, nomeadamente no que diz respeito à interpretação dos regulamentos em vigor. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

Situações com acessos básicos por resolver à chegada, nomeadamente título residência, NISS e conseqüente acesso prestações e apoios sociais de direito e cidadania. Demora de 6 meses até famílias terem acessos básicos regularizados como, Segurança Social/IEFP/Títulos Residência/Declarações do SEF com prazo curto e dificuldades agendamento/suspensão das prestações e acesso IEF, etc. (...) [É preciso] divulgar de forma transversal, as orientações Internas de cada ministério e relativas à matéria e que a Lei de Asilo – Lei nº 27/2008 republicada pela Lei nº 26/2014 – não expressa ou clarifica, remetendo para regulamentação própria e futura como acontece na área do Emprego e Formação (artigo 55º) ou da Saúde (taxas moderadoras), etc. Procedimentos que ficam indefinidos e servem toda a confusão e arbitrariedade a que se assiste quando abordamos diferentes serviços do

mesmo organismo ou ministério, ou quando abordamos os mesmos serviços, mas em territórios e distritos diferentes – ver artigos 51º a 83º (Centro Distrital do ISS, Porto).

O desconhecimento por parte de um grande número de serviços públicos (finanças, segurança social, juntas de freguesia, centros de saúde etc) da situação do público alvo, tem gerado uma heterogenidade nas respostas dadas, muitas vezes em não conformidade com a lei, directivas ou circulares sobre o tema. A maioria das pessoas não se sente segura para articular directamente com estes serviços, ainda que domine a língua portuguesa, solicitando o apoio da equipa. (Município de acolhimento, Lisboa).

Algumas instituições alertaram ainda que se verificam, em certos casos, demora na tramitação dos processos de **concessão do título de residência pelo SEF**, que se prolonga pelo período do acolhimento, o que se torna num obstáculo à integração durante o programa, uma vez que sem um título de residência válido (autorização de residência provisória ou a sua prorrogação, ou autorização de residência do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária), os recolocados e reinstalados enfrentam dificuldades no acesso a apoios e a serviços, nomeadamente serviços públicos com isenção de taxas, e na inserção no mercado de trabalho⁸²:

Identifica-se demora na análise dos pedidos de proteção internacional: há cidadãos que terminam o programa sem terem ido a entrevista no GAR SEF. Há ainda demora na renovação das Autorizações de residência provisórias: o cidadão chega por vezes a aguardar cerca de 3 meses para comparecer no SEF e renovar o título, não obstante do agendamento ter sido efetuado antes da caducidade do título. (...) Tudo isto tem um impacto negativo no processo de integração. Por exemplo, documentação caducada: as entidades patronais recusam a admissão do candidato. Já estando o refugiado integrado em mercado de trabalho, tem existido pressão por parte do empregador para resolução da renovação do título de residência provisória, por não quererem incorrer numa coima. Em situações em que os agregados usufruem de prestações familiares (nomeadamente abono de família, abono pré-natal), a Segurança social cessa estes apoios até apresentação do título de residência válido. Isto representa um retrocesso na integração, duplica o trabalho aos técnicos (por terem de diligenciar no sentido de acionar uma prestação que já teria sido atribuída), e dá-se a privação de acesso a um apoio a que a família tem direito (espelhando uma redução monetária) (resposta de técnica de um serviço público, Lisboa).

Lentidão da decisão do processo no SEF, o que dificulta o Reagrupamento familiar (cria instabilidade familiar e emocional). (resposta de delegação regional de ONG que participa no acolhimento, Guarda).

Tempos longos de espera para a regularização documental junto do SEF, que acarreta consequências e bloqueios em todas as esferas de integração, junto de todas as instituições nacionais. (técnico de serviço público, Lisboa)

As principais dificuldades no que respeita ao acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal estão relacionadas com a demora dos Serviços de Estrangeiro e Fronteiras em conceder as autorizações de residência provisórias dos cidadãos que os impede de iniciar atividade laboral. (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Vale de Cambra).

Os cidadãos queixam-se dos elevados tempos de espera para receber os títulos de residência, sem os quais não conseguem exercer devidamente os seus direitos. (técnica de serviço público, Porto).

Demora na atribuição do título de refugiado, pese embora, ser dito que este processo é muito mais rápido na reinstalação. (...) [Na recolocação o] processo de atribuição do título de refugiado muito longo, situação que cria destabilização emocional nos refugiados. (Município de acolhimento, Guimarães).

(...) nos distritos se sente com elevada preocupação, é a total incapacidade de resposta do SEF/GAR/Lisboa aos pedidos de asilo e pior, às renovações das residências provisórias (ARP), deixando suspensas por demasiado tempo

⁸² O JRS, no seu Livro Branco sobre direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal, defendia ainda que “em 2019 os tempos de espera pelas decisões do SEF atingiram números nunca vistos (...) e várias vezes ao longo do ano sem sequer foi possível realizar agendamentos (...) [o que] repercute-se também nos refugiados, mesmo nos que estão a ser acolhidos em Portugal ao abrigo do programa de reinstalação (vindo da Turquia e do Egipto), que apesar de virem para Portugal com estatuto de refugiado já concedido – o SEF não tem de decidir sobre o estatuto de asilo, mas tão só recolher os dados biométricos para ser emitido o cartão de residência –, aguardam vários meses por um documento que deveria demorar cerca de uma semana, no máximo. Dos 90 refugiados acolhidos pela PAR em 2019, 47 aguardam há meses pelo seu cartão de residência, permanecendo com um documento (que deveria ser provisório) caducado. Esta demora implica graves consequências para os refugiados que assim não podem aceder: ao SNS e à devida isenção de taxas moderadoras; inscrição em cursos de língua portuguesa; a contas bancárias; ao mercado de trabalho; conversão de carta de condução (...); reagrupamento familiar; deslocação na UE.” (JRS, 2019: 5-6)

a vida das pessoas. Os apoios económicos prestados pela Segurança Social para a deslocação de indivíduos/famílias e com crianças a Lisboa ao SEF/GAR, são custos supérfluos e decorrentes da falta de resposta ou organização de um serviço e organismo como é o SEF. As diversas estratégias de «emergência» adotadas pelo SEF já estão a ficar saturadas e não encontram igual receção ou entendimento nos diversos serviços, provocando mais uma vez posições de desigualdade e discriminatórias face à mesma população. São os mails de agendamento que provam a validade de um documento caducado junto de outros serviços públicos; são as recolhas biométricas nos distritos que confluem para Lisboa, deixando as famílias sem qualquer documento; são os múltiplos carimbos na declaração de ARP e conforme a simpatia ou não do funcionário do SEF; são o recurso ao expediente de solicitar aos serviços o cumprimento de um artigo da Lei de Estrangeiros que permite a dilação da suspensão de prestações sociais durante 6 meses após a data de caducidade da ARP (temo que os 6 meses não cheguem, podendo as famílias nestas circunstâncias ficar efetivamente sem acesso ao Abono de família, RSI, formação profissional e renovação dos contratos de trabalho da parte das entidades empregadoras). Todos os serviços públicos estão esgotados e com listas de espera que tentam resolver, como é o caso da Segurança Social e da Saúde; poderiam até fechar alguns serviços ou delegar tudo no poder local, mas ter um país que abriu portas à Imigração e ao Acolhimento de Refugiados e que não dá sinais de investimento ou de reorganização para uma resposta capaz e que tem influência nas outras áreas de integração e de sobrevivência, como é o SEF, deixa todos serviços públicos e IPSS com contacto direto com a população, num «verdadeiro ataque de nervos» e pior, de desistência perante tantos e sempre recorrentes obstáculos e atrasos. Às delegações Regionais do SEF o silêncio na articulação ou na partilha de informação é dominante e o apoio aos requerentes de Asilo ou aos Titulares de Proteção Subsidiária e Refugiados espontâneos não tem expressão. As atividades são meramente informativas junto dos interessados, ou de recolha de dados para envio ao SEF/GAR/Lisboa. Lisboa domina a matéria e agora entrou na fase de notificar as famílias com títulos de residência por proteção subsidiária (3 anos) caducados, de que não vão ter os títulos renovados (casos da Ucrânia) cedendo às famílias páginas de leis e decretos-leis que não entendem, mas dando a possibilidade de recurso junto do processo, mas que só está disponível em Lisboa (mais uma viagem!) (Centro Distrital do ISS, Porto).

SEF: O não cumprimento dos prazos legais para a emissão dos documentos provisórios, análise dos pedidos, emissão da decisão final e atribuição dos títulos de residência, têm prejudicado a inclusão dos requerentes de asilo, que se veem constantemente confrontados com a necessidade de renovar a sua Autorização de Residência Provisória. Atualmente o tempo de espera por um agendamento no SEF é em média 4 meses, pelo que, durante este período, os requerentes sentem que a sua vida se encontra suspensa, pelos obstáculos/dificuldades que surgem ou crescem: Incerteza do seu futuro em Portugal; entraves na contratação por parte das entidades empregadoras; Limitações no acesso a determinadas prestações sociais, como sejam o subsídio de desemprego, o rendimento social de inserção e o abono de família; Impossibilidade de iniciar o processo de reagrupamento familiar. (Município de acolhimento, Lisboa).

Uma das principais dificuldades identificadas é a mediação com o SEF, considerando-se a existência de pouca clareza nos critérios de prioridade atribuídos à análise dos processos. O tempo de espera pela aquisição, renovação de documentação e pedidos de reagrupamento familiar tem vindo a causar imensos constrangimentos no decorrer do programa [de recolocação], assim como a frustração dos requerentes. Isto resulta em dificuldades de acesso ao emprego e formação, assim como impossibilidade de envio de dinheiro para outros países (apoio a familiares). No que diz respeito ao reagrupamento familiar, considera-se que tratando-se de cidadãos refugiados que têm problemas familiares gravíssimos e estando em situações de vulnerabilidade e risco, os processos têm sido excessivamente morosos e burocráticos. (...) Existe uma necessidade de maior celeridade nos pareceres de atribuição de autorização de residência temporária e de estatuto ou proteção subsidiária e de maior coerência quanto ao tempo de espera para marcação de entrevista final. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

Demora na obtenção das autorizações de residência provisórias (o nosso último acolhimento teve lugar em junho de 2019 e, à data, passados 8 meses, os migrantes continuam sem autorização de residência, o que tem impossibilitado a sua inserção profissional. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

Demora na legalização dos processos, nomeadamente no agendamento para obtenção/renovação dos documentos dos beneficiários no SEF, levando a que estes fiquem demasiado tempo com os títulos caducados, isto é, ilegais no país. (resposta de instituição de solidariedade social que participa no acolhimento, Coimbra).

No caso deste programa [de recolocação] o acesso aos documentos [para o estatuto de proteção internacional] foi ainda mais demorado e um processo mais complexo na obtenção dos mesmos, o que fez aumentar o nível de frustração face a uma inadequada expectativa anteriormente criada que não se verificou no país de acolhimento (Portugal). (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

Apresentam muitas queixas quando um documento caduca e o processo de renovação é muito lento. (Município de

acolhimento, Guimarães).

Também foi reportado pelas instituições inquiridas algumas dificuldades no acesso à **carta de condução** pelos refugiados, o que induz tanto ao seu isolamento, especialmente quando se encontram em contextos onde a rede de transportes públicos é limitada, como induz, por vezes, à redução do leque de possibilidade na inserção no mercado de trabalho.

Dificuldade em conseguir o título de condução portuguesa, o que trouxe bastantes constrangimentos para a instituição e a família, dado que, a rede de transportes locais é bastante limitadora para a autonomia da deslocação da família. (Município de acolhimento, Góis).

Da identificação dos principais bloqueios e dificuldades neste âmbito da articulação dos refugiados com os serviços públicos, mediados pelas entidades de acolhimento, as instituições inquiridas procederam à sinalização de algumas recomendações para a melhoria da resposta da política de asilo neste domínio:

Criar mais respostas e serviços para dar resposta a este fluxo migratório, apostar na formação mais detalhada dos funcionários dos vários serviços públicos. Criar respostas para facilitar o acolhimento dos refugiados/migrantes. Apostar em ações de sensibilização para todos os serviços públicos. (resposta de consórcio de acolhimento, delegação de Chaves).

[Recomenda-se] o aumento da capacidade técnica do SEF; capacitação dos funcionários do setor público (finanças, SS, Saúde, SEF) para aquisição de competências culturais. (Município de acolhimento, Lisboa).

Adequar os serviços burocráticos à necessidade imperiosa de manter o ritmo compatível com uma integração fluente e sem obstáculos. Investir mais na formação dos profissionais que: trabalham diretamente com os refugiados nas instituições de acolhimento; [e que] trabalham nos serviços que fazem parte integrante do processo de acolhimento (saúde, segurança social, finanças, instituições bancárias, etc.). (ONG de acolhimento, Fundão).

O acesso à **aprendizagem da língua portuguesa**, como língua não materna, é também um dos requisitos do protocolo de acolhimento. Neste âmbito as entidades de acolhimento podem promover o acesso das pessoas acolhidas a aulas de português por três formas: (1) por formadores da instituição; (2) através da inscrição das pessoas acolhidas em cursos de língua portuguesa para estrangeiros disponibilizados por instituições públicas nacionais, nomeadamente por via da Direção Geral da Educação (com o PLNM⁸³ ou com recurso especial a estabelecimentos escolares), do IEFP ou do ACM (e.g. PPT⁸⁴ e *Plataforma Português Online*⁸⁵), ou por organizações não-governamentais ou entidades privadas parceiras (e.g. Programa SPEAK Social⁸⁶); e (3) por voluntários recrutados pela entidade local. Como os cursos presenciais de língua portuguesa só abrem se existir um número mínimo de formandos e as pessoas reinstaladas e recolocadas em Portugal são distribuídas de forma descentralizada pelo país, torna-se muitas vezes difícil reunir condições para abrir esses cursos, pelo que as respostas complementares com formadores da própria instituição, ou formadores externos contratados, ou através do Programa SPEAK, ou ainda com voluntários,

⁸³ O PLNM, *Programa de Português como Língua Não Materna*, está disponível para os alunos do ensino básico e do ensino secundário para responder às dificuldades sentidas pelos alunos recém-chegados ao sistema educativo nacional (para detalhes vd. Oliveira e Gomes, 2019: 134-138).

⁸⁴ O PPT, *Programa Português para Todos*, sob a responsabilidade do ACM, é uma oferta do ensino do português para adultos estrangeiros residentes em Portugal que se enquadra no âmbito maior das políticas de integração de imigrantes em Portugal, disponibilizando gratuitamente aos cidadãos imigrantes cursos de língua portuguesa com certificação para os níveis A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente). Para maior detalhe vd. Oliveira e Gomes (2019: 138-141) e subcapítulo 5.3 deste relatório.

⁸⁵ Em maio de 2016 o ACM lançou a *Plataforma de Português Online*, disponível na versão portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhol (desde 2018) como uma ferramenta *online* para o utilizador aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos da gramática do português nos contextos do uso da língua. Em 2017 a plataforma registou 3.310 novos utilizadores de 140 nacionalidades, destacando-se a nacionalidade síria entre as dez principais nacionalidades a representar 2,9% dos utilizadores (Oliveira e Gomes, 2019: 142). Vd. subcapítulo 5.3 para mais detalhes.

⁸⁶ O programa SPEAK é uma iniciativa de aproximação de grupos em torno da língua e da cultura que funcionam em ambiente informal, focados em conversas quotidianas e interativas com jogos e atividades em grupo, permitindo a aprendizagem da língua e das culturas em presença. Este projeto é de acesso gratuito para pessoas refugiadas (<https://www.speak.social/en/>). Vd. detalhes no subcapítulo 5.3.

acabaram por diversificar as respostas. No mecanismo de recolocação (2015/2018), as 20 entidades com protocolos de acolhimento recorreram a várias das possibilidades de disponibilização de aulas de português às pessoas acolhidas, sendo as respostas mais procuradas associadas a voluntários (14 das 20 entidades) e a cursos do PPT (13 das 20 entidades). No reporte das diferentes entidades de acolhimento da recolocação é especificada uma média de frequência das aulas de português de 2 dias por semana em aulas de 2h (vd. quadro 4.10).

Quadro 4.10. Número de entidades que disponibilizam aulas de português, quanto à forma como disponibilizam as aulas, por mecanismo de acolhimento, a junho de 2019

Forma como as entidades disponibilizaram cursos de português	Recolocação		Barcos Humanitários		Acordo UE/Turquia 1x1		Reinstalação UE50.000	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Formadores Externos	5		1		1		3	
Voluntários	14		2		2		4	
SPEAK	4		0		1		0	
PPT	13		2		3		3	
Estabelecimento Escolar	5		0		2		4	
Outros	4		1		0		2	
Total de entidades/consórcio com protocolos	20		11		7		14	
Frequência média mensal do Português (em dias)	2		3		1		3	
Tempo médio de cada aula de português (em horas)	2		2,5		1		1	

Fonte: ACM.

Quadro 4.11. Reporte das entidades de acolhimento sobre pessoas com mais de 6 anos com acesso a aulas de língua portuguesa, por mecanismo de acolhimento, a junho de 2019

Pessoas com mais de 6 anos a junho de 2019	Recolocação		Barcos Humanitários		Acordo UE/Turquia 1x1		Reinstalação UE50.000	
	N	%	N	%	N	%	N	%
N.º de cidadãos com <u>acesso a aulas de língua portuguesa</u>	541	97,7	103	87,3	84	84,0	142	90,4
Total de pessoas no reporte das Entidades	554		118		100		157	
Total de pessoas chegadas até junho 2019	1.320		126		119		175	
Movimentos secundários sem retoma até junho 2019	748		18		29		6	
Chegadas – movimentos secundários sem retomadas	572		108		90		169	

Fonte: ACM.

Nos últimos quatro anos, a grande maioria das pessoas recolocadas e reinstaladas em acolhimento teve acesso a aulas de português (97,7% das pessoas reportadas do mecanismo de recolocação, 87,3% das pessoas que chegaram por via de barcos humanitários, 84% das pessoas chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 e 90,4% das pessoas da reinstalação UE50.000) – vd. quadro 4.11. Estes indicadores não permitem, porém, aferir os resultados da frequência dessas aulas de português, identificando-se (como se mostrará de seguida, no subcapítulo 4.2.5) que as horas de aulas de língua portuguesa podem não estar a ser suficientes, uma vez que há um número substantivo de pessoas que chega à fase do *phasing out* do programa de acolhimento sem falar nem entender o português, ou com um fraco domínio da língua portuguesa, mantendo-se a depender do apoio de tradução para estabelecer uma conversa.

Na inquirição das instituições (N=38 inquéritos), em fevereiro de 2020, para este relatório, foram também alertadas algumas dificuldades e desafios tanto na promoção da aprendizagem do português, como na aquisição desta competência pelos refugiados durante o período de acolhimento:

Falta de um programa nacional de aprendizagem do português dirigido especificamente para refugiados, incluído no modelo de formação de valorização de competências profissionais do refugiado. [Por isso deve ser promovida a] criação de uma estrutura integrada para o ensino da língua portuguesa com frequência obrigatória de 3 vezes por semana (numa fase inicial). (resposta de delegação regional de ONG que participa no acolhimento, Guarda).

Falta de programas de apoio ao ensino da língua portuguesa com carga horária diária e adequados a este tipo de população. (Município de acolhimento, Guimarães).

Falta de respostas da aprendizagem da língua portuguesa em algumas áreas geográficas do país, devido ao número de cidadãos necessários para iniciar um curso de PPT, e por isso alguns beneficiários/requerentes de proteção internacional não têm acesso às aulas de português (resposta de técnica de serviço público, Porto).

De uma forma geral, considera-se que existe pouca funcionalidade no que diz respeito a algumas parcerias, já que a título de exemplo, localmente, desde Junho/2016 foi apenas iniciada uma ação de PPT através do IEFP, apenas em 2019. Para além de ter existido apenas uma ação de PPT no decorrer destes anos, esta decorreu numa localidade distinta da localidade de residência dos requerentes e sem possibilidade de transporte, o que tornou impossível a frequência do curso. É extremamente difícil o acesso a cursos de aprendizagem da língua, considerando-se que esta é uma das grandes lacunas a nível nacional. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

O facto de não termos apoio para que toda a família pudesse ter acesso à aprendizagem da língua portuguesa na escola, formação essa dada por profissionais habilitados para o efeito. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Espinho).

Recursos assimétricos no âmbito do ensino da língua portuguesa nas diferentes partes do território nacional (resposta de técnico de serviço público, Lisboa).

Dificuldades no acesso a cursos de Português Língua Estrangeira, bem como necessidade de ajustar programas formativos às necessidades de aprendizagem dos requerentes de proteção internacional. (ONG de acolhimento, Lisboa).

Em nosso entender um dos principais bloqueios no acolhimento e integração destes cidadãos prende-se com a barreira da língua e a demora na abertura de cursos de aprendizagem da língua portuguesa. (...) [Recomenda-se por isso o] acesso a cursos de aprendizagem da língua portuguesa, no espaço de um mês após a chegada a território nacional (Município de acolhimento, Santarém).

Acesso ao português: a heterogeneidade das turmas da maioria dos cursos promovidos pelas entidades oficiais não facilita o processo de aprendizagem. A mesma turma tem sido composta por pessoas analfabetas, pessoas que dominam o alfabeto latino e pessoas que apenas conhecem o alfabeto da sua língua materna. Na maioria dos casos as turmas só iniciam as aulas quando reúnem 25 inscrições, pelo que, tendo em conta o referido anteriormente, este elevado número não beneficia a aprendizagem da língua. [Recomenda-se por isso a] desburocratização dos cursos de português (menos documentação necessária para o acesso; número mínimo de participantes mais reduzido), criação de mais cursos de alfabetização, redução do número de alunos por turma e diferenciação das mesmas, por exemplo, pelo domínio do alfabeto latino. (Município de acolhimento, Lisboa).

Inexistência, por incumprimento de critérios, de cursos de Português para Todos em determinados concelhos. [Pelo que se recomenda] criação de respostas/revisão dos critérios dos cursos de Português para Todos, possibilitando a realização dos mesmos de forma mais descentralizada. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

Os cidadãos referiram que as aulas de português foram insuficientes, pelo que a maior parte dos atendimentos foram efetuados com recurso a intérprete. [Por outro lado,] alguns cidadãos quando confrontados com a disponibilidade de aulas de português, expressaram falta de motivação para a frequência da mesma. (técnica de um serviço público, Lisboa).

[Falta] fornecer ferramentas de aprendizagem da língua portuguesa e de orientação cultural com metodologias mais adequadas a este público-alvo. (resposta de ONG de acolhimento, Fundão).

A aprendizagem da língua portuguesa é muito falível – o facto do IEFP só iniciar um curso de Português para Todos com 26 inscritos deixa muitos cidadãos demasiado tempo à espera. A aprendizagem da língua deveria ser obrigatória para os cidadãos em idade ativa, pois o domínio da língua irá facilitar a integração profissional. Os cidadãos ficam bastante cientes dos seus direitos mas não parecem ter em conta as suas obrigações e deveres. Os cidadãos parecem ter pouca responsabilidade face às entidades de acolhimento. Os cidadãos que não cumprem com o que é celebrado deveriam ser alertados e de alguma forma penalizados. (técnica de serviço público, Faro)

[há a dificuldades de garantir o] acesso à aprendizagem da língua portuguesa, revelando-se como uma das ferramentas fulcrais na autonomização e integração dos cidadãos refugiados, uma vez que a resposta em algumas zonas do país se revela inexistente e insuficiente. (...) Ao nível da aprendizagem da língua portuguesa, revela-se essencial a criação de projetos/cursos mais longos e aprofundados, em várias áreas do país, uma vez que se verifica a ausência destes em algumas regiões. (técnica de um serviço público, Lisboa).

A falta de recursos ao nível do IEFP para o ensino do português. (Município de acolhimento, Alvito).

As maiores dificuldades residem na barreira linguística, a família só fala curdo e um pouco de árabe, todos são iletrados, apenas o patriarca consegue ler um pouco de árabe, o que dificulta bastante nas traduções e mesmo no ensino da língua portuguesa. (Município de acolhimento, Góis).

Associado aos desafios da aprendizagem da língua portuguesa pelos refugiados, está também a dificuldade manifestada por algumas entidades de acolhimento em comunicarem com os refugiados, por não disporem de intérpretes nas suas equipas:

[Nas principais fraquezas ou dificuldades da instituição no acolhimento e integração] Podemos apontar o facto de não existir na instituição como recurso próprio ou de proximidade um(a) interprete, e apesar de existirem vários recursos para colmatar a dificuldade, a verdade é que a barreira linguística nos processos de interação espontâneos e diários, fica muitas vezes comprometida e com perda de fluidez. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

A Instituição tem sofrido também alguns constrangimentos quanto à necessidade de tradutor de tigrínia nas entrevistas finais do SEF. Por ausência de tradutor disponibilizado pelo SEF, a Instituição tem vindo a recorrer ao serviço de tradução do CPR, que gentilmente nos tem apoiado nesta situação. Acontece que não tendo o SEF tradutor disponível, apenas cobre o pagamento do serviço de tradução de um tradutor externo. Na última entrevista final realizada por um requerente acolhido pela SCM de Odemira, foi a própria Instituição a suportar o custo da deslocação do tradutor aos serviços do SEF, já que o SEF não suporta esta despesa. Neste sentido, para que não existisse um atraso no processo do requerente e para garantir o apoio prestado ao mesmo, a SCMO suportou o custo da deslocação do tradutor ao SEF. (instituição de solidariedade social de consórcio, Odemira).

A comunicação, falta de tradutores (...) Dificuldade no acesso a tradutores. [Por isso recomenda-se] facilitação de um tradutor de referência para cada estrutura de acolhimento e de fácil acesso. (Município de acolhimento, Guimarães).

Dificuldade / constrangimento linguístico, necessitando no imediato de interlocutor / tradutor. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Outra das dimensões do acolhimento é assegurar o **acesso à educação** das pessoas acolhidas, neste caso focando o acolhimento nos menores de 18 anos (vd. quadro 4.12). Neste âmbito, foi desenvolvido um processo de simplificação das matrículas de crianças e jovens, até aos 18 anos, na rede pública de estabelecimentos de ensino. Para este efeito, definiu-se uma articulação direta entre as entidades de acolhimento e os serviços da DGE, facultando informação sobre a escola de matrícula das crianças e jovens, em função do contexto de acolhimento, bem como outros elementos considerados relevantes.

Quadro 4.12. Reporte das entidades de acolhimento sobre menores de 18 anos a frequentar o sistema de ensino português, por nível de ensino e por mecanismo de acolhimento, a junho de 2019

Pessoas com menos de 18 anos	Recolocação	Barcos Humanitários	Acordo UE/Turquia 1x1	Reinstalação UE50.000
Total de pessoas chegadas até junho 2019	539	1	91	87
Movimentos secundários sem retoma até junho 2019	329	0	26	4
Chegadas – movimentos secundários sem retomas	210	1	65	83
Total de pessoas no reporte das Entidades	210	4	55	73
Creche da Rede Pública	18	0	1	2
Creche da Rede Privada	10	0	1	4
a frequentar o pré-escolar	30	1	3	2
a frequentar o 1.º ciclo	66	2	13	18
a frequentar o 2.º ciclo	18	0	13	16
a frequentar o 3.º ciclo	23	0	19	20
a frequentar o secundário	16	0	5	4
Menores em casa com o agregado	29	1	0	7

Fonte: ACM.

Praticamente todas as crianças em idade escolar acolhidas por via dos quatro mecanismos europeus foram inseridas em escolas em função da sua faixa etária, identificando-se uma maioria de crianças integradas no

1.º ciclo no caso da recolocação e no 3.º ciclo no caso das chegadas por via do Acordo UE/Turquia 1x1 (vd. quadro 4.12). Identificam-se, porém alguns casos em que os agregados familiares não integram as crianças em meio escolar, mantendo-as em casa com a família (29 crianças neste enquadramento no mecanismo de recolocação das 210 crianças reportadas pelas entidades de acolhimento, e 7 na reinstalação UE50.000). Esta opção de algumas famílias é explicada pelas instituições de acolhimento:

Famílias numerosas (Síria) que sobrevivem mal com um dos elementos do casal a trabalhar (salários mínimos) e a necessidade de mulher cuidar dos 4 a 5 filhos e/ou com mais restrições à inserção profissional plena. Graves dificuldades para manterem filhos em atividades extracurriculares ou quando pequenos, em rede de 1ª infância (creches/infantários/ATL/pagamento prolongamentos horário). (Centro Distrital do ISS, Porto).

Na inquirição, as instituições realçaram que a dimensão da integração escolar tem sido uma das melhores conseguidas, surgindo também ao nível local inúmeras iniciativas complementares neste âmbito que reforçam o acolhimento das crianças e jovens refugiados:

Facilidade na integração de crianças e jovens em ambiente escolar. Abertura das instituições no acolhimento de crianças e jovens em atividades extraescolares, promovendo partilha de experiências, costumes, língua e cultura. (resposta de delegação regional de ONG que acolhe, Vila Real).

As crianças conseguem rápida integração na escola e rapidamente aprendem a língua portuguesa. (resposta de técnica de serviço público de acompanhamento do acolhimento, Porto).

Rápida adaptação dos menores ao contexto escolar. (Município de acolhimento, Góis).

Na dimensão da educação a maior dificuldade parece ser ao nível do acesso ao ensino superior por jovens com mais de 18 anos, uma vez que para o processo de inscrição são requeridos documentos escolares reconhecidos em Portugal que uma parte substantiva dos jovens recolocados e reinstalados não dispõe (Rodrigues, 2017: 29). Como explicaram algumas das instituições inquiridas, as dificuldades de acesso ao ensino superior de alguns dos jovens adultos beneficiários dos programas de acolhimento induz, por sua vez, à identificação de jovens NEET (jovens que não estudam, não trabalham nem frequentam formação):

Jovens com 18 anos não podem frequentar o ensino escolar e muitas vezes não conseguem adaptar-se aos trabalhos que lhes são conseguidos [pela entidade de acolhimento] ficando sem qualquer ocupação diária. (resposta de instituição de solidariedade social que participa no acolhimento, Coimbra).

Grande dificuldade no reconhecimento de qualificações escolares e ingresso no ensino superior. (Município de acolhimento, Guimarães).

Inexistência de programas específicos de certificação de habilitações escolares e profissionais obtidas fora de Portugal e programas específicos de formação profissional e acesso ao ensino superior em Portugal. (ONG de acolhimento, Lisboa).

[Bloqueios e dificuldades ao nível das] questões burocráticas como por exemplo a equivalência dos certificados escolares. (Município de acolhimento, Alvito).

Os requerentes pretendem também dar continuidade aos seus estudos, pelo que sugerimos que possam ser criados modelos que facilitem este processo, tendo sempre em consideração que os requerentes dificilmente e em casos raros terão certificados de habilitações para apresentar. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

Outra das obrigações da entidade de acolhimento é assegurar um **alojamento** em *habitação adequada à dimensão do agregado familiar e/ou cidadão isolado, dotada de mobiliário e do equipamento básico necessário* durante os 18 meses do programa (alínea a) do ponto 1 da cláusula 3.ª do Protocolo de Cooperação assinado entre as entidades de acolhimento e o ACM). Esta resposta tem sido dada pelas entidades de acolhimento por via de infraestruturas próprias da instituição ou de alojamentos externos alugados para o efeito. Esta dimensão de acolhimento tem tido, porém, nos últimos anos, grandes desafios, atendendo, nomeadamente, à dinâmica do mercado imobiliário e aos constrangimentos de algumas entidades que não dispõem de imóveis próprios que possam ser convertidos em alojamentos para os refugiados acolhidos. Como explicam as entidades de acolhimento inquiridas:

As principais dificuldades com que nos deparamos foram no que concerne à habitação, tendo em conta o contexto

atual em Portugal e mais especificamente, na cidade do Porto. Dado a instituição de acolhimento não dispor de alojamento próprio e necessitar recorrer ao mercado privado, atrasa, em grande parte, a disponibilidade para o acolhimento. Os valores atribuídos aos agregados para a habitação, não se coadunam com as ofertas apresentadas pelos senhorios, o que torna, praticamente, impossível encontrar um alojamento condigno e próximo dos serviços, que são essenciais a uma real integração destas famílias. Na medida em que, tratando-se de pessoas que não conhecem a nossa cidade, a nossa cultura, a nossa língua, o facto de viverem longe dos serviços, constitui-se um enorme constrangimento dificultando a integração. (resposta de ONG que faz acolhimento, Porto).

[Entre as principais fraquezas ou dificuldades da instituição para o acolhimento consta:] *centro com espaços comuns muito pequenos para o número de residentes. Município com mercado habitacional muito reduzido e com preços inflacionados.* (Município de acolhimento, Lisboa).

Uma das principais fraquezas da CVP assenta na inexistência de imóveis que possam ser traduzidos em alojamentos para os requerentes e beneficiários de proteção internacional. Sendo uma organização humanitária vive com recursos humanos e financeiros limitados, tornando-se um verdadeiro desafio garantir um apoio de excelência nas intervenções que fazemos. (ONG consórcio de acolhimento nacional).

Outro aspeto que podemos considerar limitativo, é o facto de contarmos com apenas uma habitação disponível para receber requerentes e beneficiários de proteção internacional e não haver muitas possibilidades na adequação da tipologia familiar a receber. (instituição de solidariedade social de consórcio, Borba).

Dificuldade de resposta habitacional imediata, pelas características do mercado imobiliário, que permitisse a integração mais célere e eficaz das famílias nos territórios. Arrendamentos elevados. (Centro Distrital ISS, Santarém).

Dificuldades com o alojamento, recorrendo-se ao aluguer de habitações com preços que não vão ser sustentáveis pós programa [de acolhimento para reinstalados]. (Centro Distrital do ISS, Porto).

Alguns cidadãos mostram-se desiludidos com as casas que lhes são atribuídas pelas entidades de acolhimento, apresentando queixas quanto à sua dimensão (quase sempre se queixam de serem pequenas) e de estarem mal mobiladas. Também há o problema da localização das casas – aqueles que ficam a viver fora dos centros urbanos têm muita dificuldade em deslocar-se para um emprego; precisariam de um automóvel para se deslocar de casa para o trabalho, pois mesmo os transportes públicos são escassos (técnica de um serviço público, Porto).

Montante do apoio económico mensal fixado para garantir o alojamento, face aos preços onerosos praticados no mercado social de arrendamento. Dificuldades de arrendamento de quartos/habitação face à desconfiança dos arrendatários para com os beneficiários de proteção internacional. (Centro Distrital ISS, Évora).

A maior dificuldade são os custos elevados de habitação no município de Lisboa e a necessidade de arrendamento fora da área metropolitana, distanciando os requerentes dos serviços de ação social e do gabinete de apoio ao asilo situados exclusivamente na cidade. Conforme, já recomendado, reforça-se a necessidade de descentralização dos serviços de apoio quer para a diretiva do procedimento, quer para a diretiva do acolhimento. (instituição de solidariedade social, consórcio de acolhimento, Lisboa).

Finalmente, outra das dimensões do acolhimento definida nos objetivos das entidades que acolhem as pessoas chegadas ao abrigo dos mecanismos europeus é a promoção do **acesso ao mercado de trabalho**. Esta foi uma das vertentes que exigiu maior adaptabilidade por parte do Estado português de conceder acesso facilitado a pessoas que não dominavam a língua portuguesa e muitas vezes iniciavam a sua procura de emprego ainda sem os documentos finais do SEF. Foi assim necessário apostar na sensibilização nos contextos locais de acolhimento e dar a conhecer a legislação vigente nesta matéria, facilitando a contratação segura por parte das empresas. Por outro lado, as equipas técnicas das entidades de acolhimento tinham pouca informação sobre as qualificações destas pessoas, ou identificaram dificuldades na validação das suas competências e qualificações, uma vez que a maioria das pessoas acolhidas não detinha os diplomas para obter equivalências ou iniciar um processo de reconhecimento de qualificações. Resulta, assim, que esta é a dimensão que as entidades de acolhimento têm normalmente mais dificuldades em concretizar por inúmeras razões: e.g. contextos locais com falta de emprego nas áreas em que as pessoas recolocadas e reinstaladas mostram ter alguma experiência profissional; as pessoas acolhidas não dominarem a língua portuguesa; renitência nos mercados locais em contratarem refugiados (ou por não acharem a ARP um título válido para inserção no mercado de trabalho, ou porque há situações de movimentos secundários de saída), entre outras. Na inquirição das instituições (N=38 inquiridos), foram elencadas algumas das dificuldades no cumprimento desta dimensão de integração:

Dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, na maior parte das vezes porque não falam português, os cidadãos mostram alguma relutância em procurar emprego (técnica de um serviço público, Faro).

O demorado acesso aos documentos necessários e ausência de acreditação de habilitações e qualificações detidas, que dificultam integrações profissionais e reconhecimento de capacitação profissional em áreas em que até já podem ter tido experiência e empregabilidade; Também o facto de Borba ser território muito marcado por uma vincada ruralidade e sazonalidade nas atividades principais (1º setor – Vinha, exploração de mármore e olival), também constitui uma pouco diversificada oferta laboral que dificulta a integração profissional. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

Outra das respostas que deveria ser melhorada é o acesso ao mercado de trabalho, existe a necessidade de dotar os serviços de mecanismos de verificação de habilitações e competências, para que se possa encontrar mercado de trabalho direcionado com os perfis dos refugiados, aproveitando também o conhecimento trazido por estas pessoas. (técnica de um serviço público de acompanhamento do acolhimento).

[Falta] políticas facilitadoras do reconhecimento de habitações, formação profissional, cartas de condução e outras competências facilitadoras da inserção no mercado de trabalho (resposta de ONG que acolhe, Guarda).

Dificuldade na integração laboral no país de acolhimento, tendo em conta a qualificação profissional (baixa literacia ou elevada qualificação) no país de origem. (resposta de delegação regional de ONG que acolhe, Guarda).

Dificuldade de integração profissional, quer por inadequação de atividade profissional versus competências dos elementos da família, quer por dificuldade linguística. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Demora por parte de determinadas entidades em providenciar recursos pertinentes (como por exemplo, a demora do Centro de Emprego em promover cursos de português). (instituição de solidariedade social de acolhimento, Coimbra).

A criação de medidas de empregabilidade ajustadas a esta população, iria proporcionar mais oportunidades de emprego, logo, a criação de fonte de rendimento, indispensável para quando terminar o programa de acolhimento. (resposta de ONG que faz acolhimento, Porto).

O IEFP deverá ter um programa específico de promoção do emprego com vista à integração profissional destes cidadãos, dentro do período dos 18 meses após a chegada ao país. (Município de acolhimento, Santarém).

O facto de não termos ajuda por parte do centro de emprego para arranjarmos emprego pelo menos para um dos cônjuges, viemos a fazê-lo de forma privada e neste momento o senhor encontra-se a trabalhar. (resposta de instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Espinho).

Apesar destas dificuldades, têm surgido inúmeras respostas locais e parcerias entre as entidades de acolhimento e outras instituições locais para conseguirem apoiar as pessoas recolocadas e reinstaladas na sua transição para a inserção no mercado de trabalho (vd. exemplos no subcapítulo 5.3).

A orientação de acolhimento para esta dimensão de promover o acesso ao mercado de trabalho em Portugal passa por, num primeiro momento, garantir o acesso desta população a serviços de aconselhamento devidamente capacitados para a gestão de expectativas e para a aquisição de técnicas direcionadas para a empregabilidade. Neste âmbito, a **inscrição no IEFP** das pessoas chegadas até junho de 2019 teve maior prevalência nos mecanismos com mais tempo de implementação (63,2% das pessoas chegadas na recolocação e 80,8% das pessoas chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1), sendo menor a importância relativa de pessoas inscritas no IEFP nos mecanismos mais recentes (20,2% de pessoas inscritas nas que chegaram na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, e 32,1% de pessoas da reinstalação UE50.000) – vd. quadro 4.13. Verifica-se ainda que um universo muito diminuto procedeu à inscrição em cursos de formação profissional (apenas 22 pessoas na recolocação e 1 pessoas em cada um dos restantes mecanismos europeus), o que reflete, como explicam alguns dos técnicos de instituições inquiridas para este relatório, a falta de adequação destes cursos à população refugiada e às suas necessidades, ou os requisitos exigidos que comprometem a sua participação:

Considera-se que existe uma fraca rede formativa, falta de resposta do IEFP a nível do PPT e formação profissional prática, num concelho em que a imigração é claramente notável e cada vez maior (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

IEFP: a exigência de certificados dos respectivos níveis escolares não tem tratado de forma equitativa todos os cidadãos residentes em Portugal, uma vez que, é do conhecimento geral que a grande maioria dos requerentes de

asilos e beneficiários do estatuto de protecção internacional, não têm acesso aos mesmos. Esta exigência impede, muitas vezes, o acesso a cursos técnicos ou profissionais. (Município de acolhimento, Lisboa).

O mesmo desafio se associa às dificuldades dos refugiados acederem aos **mecanismos de reconhecimento de qualificações e de validação de competências**. Nas palavras dos técnicos das instituições, identifica-se:

Dificuldade de acesso aos mecanismos de reconhecimento de validação de competências, devido às dificuldades de aprendizagem de língua portuguesa. O acesso a estes processos implica competências linguísticas que as pessoas refugiadas não têm. (...) [por outro lado, verifica-se] inexistência de programas de formação profissional, ou critérios mais facilitados para as pessoas refugiadas nos itinerários formativos atuais e em vigência. (técnico de serviço público, Lisboa).

Falta de reconhecimento (da parte de Portugal) das habilitações literárias obtidas noutros países; quando existe esta possibilidade, a tradução e reconhecimento dos documentos têm um preço elevado. (resposta de ONG que faz acolhimento, Coimbra).

Nenhuma preocupação, orientação ou informação/divulgação relativa ao reconhecimento das habilitações ou das competências adquiridas no país de origem, empurrando-se a maioria das situações para trabalhos precários e indiferenciados. (Centros Distrital do ISS, Porto).

[é preciso] melhorar os procedimentos e a articulação entre as entidades de formação e qualificação (IEFP, ANQEP) com o propósito de assegurar às pessoas refugiadas o acesso à formação profissional e ao sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências. (técnico de instituição pública, Lisboa).

[Recomenda-se maior] celeridade com a equivalência dos Certificados de Habilitações. (Município de acolhimento, Alvito).

[Recomendam-se] melhorias no processo de reconhecimento das habilitações literárias como facilitador para a inserção profissional. (Município de acolhimento, Santo Tirso).

Quadro 4.13. Reporte das entidades de acolhimento sobre pessoas com entre 16 e 65 anos, quanto à inscrição no IEFP e à inserção no mercado de trabalho, por mecanismo de acolhimento, a junho de 2019

Pessoas com idades entre os 16 e os 65 anos	Recolocação		Barcos Humanitários		Acordo UE/Turquia 1x1		Reinstalação UE 50.000	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Total de pessoas chegadas até junho 2019	1.033		126		59		118	
Movimentos secundários sem retoma até junho 2019	575		18		15		3	
Chegadas – movimentos secundários sem retomas	458		108		44		115	
Total de pessoas no reporte das Entidades	486	100	104	100	52	100	106	100
A fazer Voluntariado	18	3,7	3	2,9	4	7,7	13	12,3
inscrição no IEFP	307	63,2	21	20,2	42	80,8	34	32,1
Inscrições em Formação Profissional	22		1		1		1	
Inseridos no Mercado Trabalho	199	40,9	18	17,3	7	13,5	1	0,9
a trabalhar no Sector Primário*	53		4		3		0	
a trabalhar no Sector Secundário*	43		8		0		0	
a trabalhar no Terciário*	103		6		4		1	

Fonte: ACM // Nota: * As atividades económicas agrupadas por três grandes sectores: Primário - agricultura, floresta, caça, pesca e extração mineral; Secundário - indústria transformadora e construção; Terciário - os serviços, tais como comércio, transportes, administração pública, educação ou saúde.

O segundo momento da implementação desta dimensão do acolhimento, passa por identificar oportunidades de inserção no mercado de trabalho, e validar que a pessoa acolhida está em condições de as aproveitar, para iniciar a sua colocação em posto de trabalho. Tal pode ocorrer em qualquer momento do período dos 18 meses para o acolhimento, desde que a pessoa acolhida já disponha de uma autorização de residência provisória. Idealmente esta colocação deverá ser providenciada antes da conclusão do período de 18 meses, de forma a permitir a autonomia das pessoas aquando do término do programa. Identifica-se que a integração no mercado de trabalho é um processo lento, apesar dos ganhos de tempo conseguidos de ano para ano, o que induz a que seja nos mais recentes mecanismos europeus de transferência de pessoas para proteção em Portugal (recolocação *ad hoc* por barcos humanitários e

reinstalação UE50.000) em que se observa menor prevalência de inserção no mercado de trabalho: do mecanismo de reinstalação foi reportada apenas 1 pessoa inserida no mercado de trabalho (0,9% do universo de pessoas sobre as quais houve reporte, sendo de salientar, contudo, que estas pessoas só começaram a chegar em finais de 2018) e 18 pessoas (ou 17,3%) do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (associado ao facto de estas pessoas só terem começado a chegar a partir de julho de 2018). Já no mecanismo de recolocação, o mecanismo mais antigo iniciado em 2015 e com mais pessoas chegadas, a prevalência em junho de 2019 era de 40,9% (ou 199) pessoas inseridas no mercado de trabalho – vd. quadro 4.13.

Embora estas sejam as dimensões fundamentais previstas no programa de acolhimento para recolocados e reinstalados (e para as quais já há desafios à sua implementação como se mostrou), as entidades inquiridas preveniram ainda que **carece no programa** alguma intervenção ao nível de enquadramento intercultural de suporte à integração (e.g. que atenda à religião, tradições e calendários religiosos, hábitos alimentares, questões de género), identificando que persistem alguns desafios associados à integração por diferenças culturais de base da população refugiada face às comunidades locais onde são inseridos. Nas palavras das instituições que participaram na inquirição (N=38):

[Entre os principais bloqueios e dificuldades do acolhimento e integração dos refugiados, destaca-se a] *consciência de que os padrões culturais dos beneficiários não são tidos em conta no enquadramento legal existente em Portugal, isto é, considerando que em muitos países constitui norma social a mulher não trabalhar, a família em território nacional fica à mercê de um salário apenas (o do homem), verificando-se facilmente situações de precariedade nos agregados familiares. (...) [também] constitui uma dificuldade o facto de muitos cidadãos apresentarem ideias deturpadas do modo de vida em Portugal, bem como dos apoios que podem dispor.* (resposta de instituição de solidariedade social que participa no acolhimento, Coimbra).

O «choque» cultural entre aquilo que são as práticas, costumes e até diferenciação de papéis em função do género, são também fatores que facilmente se revelam bloqueios e dificuldades na integração num país do ocidente como Portugal. (...) Com base naquilo que são os contactos diários e bastante frequentes com os requerentes e beneficiários de proteção internacional, podemos apontar como principais dificuldades sentidas principalmente ao nível da integração, se prendem com o desconhecimento da língua e as dificuldades de comunicação; o choque de culturas face ao oriente e ao ocidente; As diferenças alimentares ao nível da dieta mediterrânica e dos países de origem. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

[Relativamente às principais dificuldades sentidas no acolhimento, pensando nas características dos refugiados] *A barreira linguística, consideramos tratar-se da principal dificuldade encontrada pelos beneficiários, principalmente os que não têm conhecimentos de inglês. Ao que se associa uma cultura bastante diferente. Por exemplo, na forma como encaram a escola/trabalho e a sua importância para a integração efetiva; como encaram o trabalho fora de casa, das mulheres casadas, enquanto uma parte indispensável para o sustento familiar, ou ainda relativamente a outras questões, como a violência doméstica (considerando ser um comportamento normal e aceite socialmente).* (resposta de ONG que acolhe, Porto).

Outro bloqueio [ao acolhimento e integração] prende-se com questões culturais, de valores, comportamentos e religiosos. (Município de acolhimento, Santarém).

[Destacam-se entre os bloqueios ou dificuldades ao acolhimento] *Dificuldades de adaptação à cultura local [pelos refugiados], falta de espaços de culto religioso, ou conciliação entre as obrigações e calendário religioso e o nosso mercado de trabalho e calendário religioso. (...) falta de espaços religiosos e comerciais adaptados à sua cultura; falta de pessoas do mesmo país para o estabelecimento de relações de amizade e de partilha de identidade cultural e religiosa, dificuldade de adaptação aos horários e regras do trabalho e da escola* (Município de acolhimento, Guimarães).

As principais dificuldades prenderam-se, inicialmente com a questão da língua. Os cidadãos acolhidos apenas falavam inglês, um inglês muito básico. O facto de conhecerem apenas os direitos e não perceberem que também existem deveres foi, numa fase inicial, problemático. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Vale de Cambra).

A barreira linguística e dificuldade de aprendizagem da língua portuguesa, a ausência de comunidade do mesmo país ou que falem a mesma língua provoca algum isolamento, solidão e por conseguinte agrava a saudade dos familiares e amigos deixados no país de origem, ou no país de acolhimento. (...) Considero que nunca deveria ser reinstalada apenas uma família num concelho, sobretudo quando as famílias são acolhidas/reinstaladas em concelhos do interior do país, essa ausência numa “comunidade” eleva o sentimento de exclusão, a solidão e a

saudade. (...) Ausência de comunidades sírias (ou que falem árabe) a residir no mesmo concelho ou concelhos limítrofes, ausência de comércio que venda produtos halal, ausência de um local de culto. (...) A família sente-se isolada, devido ao afastamento doutras comunidades sírias, e sente falta do ambiente cidadão sobretudo no que respeita ao grande comércio (Município de acolhimento, Góis).

Pouca diversidade de produtos alimentares, tendo em conta o regime alimentar da família. Não encontram a diversidade desejada e acham caros, sendo a alimentação à base de produtos mais baratos. Pouca diversidade no comércio. (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

Os hábitos alimentares muito diferentes dos nossos e a grande dificuldade em aceitar a nossa alimentação. As culturas diferem muito das nossas, dificultando a sua integração, mediante os nossos hábitos e costumes. Para isso contribui a falta de informação das comunidades onde se encontram inseridos, ou onde se pretendem inserir, em que o medo do desconhecido e do diferente leva a atitudes de exclusão, dificultando a integração plena destas famílias. (Centro Distrital do ISS, Leiria).

Expectativa de vida muito alta [dos refugiados] confere maior dificuldade no ajuste à vida em Portugal, desde o mercado de trabalho, ao custo de vida, ao apoio social e cuidados de saúde. Diferenças culturais e aprendizagem da língua. (Município de acolhimento, Lisboa).

Dificuldade em integrar as famílias de acordo com as suas expectativas (que vão para além das condições e vivências da população portuguesa), por razões inerentes às condições sociais do país, ex. arrendamento de casa em Lisboa na Avenida da Alameda, frequência de filhos sem colégio privado (...). Preconceitos. (...) Expectativas de famílias acima da realidade portuguesa e das possíveis respostas nacionais. (Delegação regional de serviço público, Santarém).

Neste âmbito, algumas instituições realçaram que deve apostar-se em campanhas de sensibilização e de informação para a desconstrução de falsas perceções, nomeadamente ao nível das comunidades locais, bem como a definição de programas e orientação cultural que apoiem os refugiados na sua integração, recuperando-se a noção de integração enquanto processo bidirecional, ou seja, que exige mudanças tanto dos contextos de acolhimento como dos acolhidos.

Consideramos ainda, que campanhas de sensibilização dos municípios e da comunidade continuam a ser necessárias para que todos desmistifiquem falsas questões associadas ao acolhimento e integração de refugiados ou requerentes de proteção internacional (resposta de ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Investir mais em ações de sensibilização junto da comunidade em geral. (ONG de acolhimento, Fundão).

[Tem sido dada] pouca atenção para a sensibilização regular das comunidades locais e cidadãos. (Centro Distrital do ISS, Porto)

Desenvolvimento de programas de orientação cultural que apoiem os primeiros meses de instalação de forma a facilitar o processo de integração dos refugiados e diminuir o choque cultural. (Município de acolhimento, Guimarães).

4.2.5. *Phasing out* do programa de acolhimento

Como se explicou no subcapítulo 2.2. deste relatório, para os últimos seis meses do programa de acolhimento definido a partir de 2015, no caso dos mecanismos europeus de transferência de requerentes e beneficiários de proteção internacional para Portugal (programa com duração global de 18 meses⁸⁷), o ACM demarcou a fase a que chamou de *phasing out* do acolhimento, definida com o objetivo de avaliar a situação socioeconómica dos beneficiários do programa de acolhimento ao fim de um ano de permanência em Portugal⁸⁸, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração previstas no programa de acolhimento (e.g. situação quanto ao domínio da língua portuguesa, situação socioeconómica, quanto à integração no mercado de trabalho, de habitação, saúde, educação, etc.).

O *phasing out* do acolhimento foi concretizado através da Rede Nacional de Apoio à Integração dos Migrantes (RNAIM) do ACM, em particular dos **Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI)** dos CNAIM

⁸⁷ Tendo a PAR nos seu acolhimento exclusivo de famílias, prolongado a duração do programa para 24 meses.

⁸⁸ Ou ao fim de 18 meses no caso do programa promovido no âmbito da PAR, correspondendo sempre o *phasing out* aos últimos seis meses do programa.

de Lisboa, Porto e Faro, que passaram a promover atendimentos presenciais em três sessões⁸⁹ com agregados familiares ou pessoas isoladas: 6 meses antes do fim do programa de acolhimento, 3 meses antes e 1 mês antes do término. Conforme ficou explicitado nos protocolos de cooperação, assinados entre as instituições de acolhimento e o Estado português, nestes atendimentos do *phasing out*, os agregados familiares ou pessoas isoladas devem vir acompanhadas por um técnico da entidade de acolhimento⁹⁰, pese embora isso nem sempre se verificou⁹¹.

Refletindo que, embora se tenha apostado na descentralização do acolhimento, manteve-se alguma sobre representação do acolhimento por entidades da área metropolitana de Lisboa (como se mostrou no subcapítulo 4.2.2), a maioria dos atendimentos de beneficiários do programa de acolhimento em *phasing out*, entre 2017 e 2019, aconteceram no GASI do CNAIM de Lisboa (73,3% das pessoas atendidas ou 632 pessoas atendidas). As pessoas atendidas no GASI do CNAIM de Faro representam uma minoria (apenas 3,8%), sendo consequência direta da região do Algarve ter acolhido menos requerentes ou beneficiários de proteção internacional ao abrigo dos diferentes mecanismos europeus.

Atendendo ao início da implementação dos primeiros programas de acolhimento para mecanismos europeus no final de 2015 (com as primeiras recolocações, embora com sucessivas interrupções dos 18 meses do programa por força de movimentos secundários), os primeiros atendimentos presenciais do *phasing out* do acolhimento aconteceram em março de 2017 e centraram-se nas pessoas que tinham chegado ao país através do mecanismo de recolocação. Nos anos seguintes foi, sucessivamente, incrementado o número de atendimentos de beneficiários do programa de acolhimento ao abrigo de cada mecanismo europeu de transferência de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, refletindo, continuamente, a data de início de cada mecanismo: depois dos atendimentos de 2017 apenas com pessoas recolocadas em fase de conclusão do acolhimento, em 2018 surgem para além de pessoas recolocadas, os atendimentos de pessoas reinstaladas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1, e a partir de 2019 surgem, ainda, as primeiras pessoas para atendimento em *phasing out* de chegadas ao abrigo da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (cujas primeiras chegadas ocorreram a partir de julho de 2018, logo, a partir de julho de 2019, em condições de entrarem em *phasing out*) e de chegadas do mais recente mecanismo de reinstalação (cujas primeiras chegadas ocorreram em dezembro de 2018, e o *phasing out* a partir de dezembro de 2019) – vd. quadro 4.14.

Entre março de 2017, quando se iniciaram os primeiros atendimentos de pessoas em *phasing out* dos programas de acolhimento, e dezembro de 2019, os GASI de Lisboa, Porto e Faro atenderam um total de 862 pessoas: 703 pessoas que tinham chegado ao abrigo do mecanismo de recolocação, 63 em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 88 por reinstalação do Acordo UE/Turquia 1x1 e apenas 8 do mecanismo de reinstalação UE50.000 de final de 2018, atendendo ao facto de que este mecanismo é o mais recente, a maioria dos seus beneficiários ainda não tinha realizado um ano do acolhimento em Portugal, no final do ano de 2019.

Embora seja clara a sobre representação dos atendimentos de pessoas recolocadas no total de atendimentos até ao final de 2019 (81,6% das pessoas atendidas entre 2017 e 2019, 703 pessoas de 862 pessoas em *phasing out* até ao final do ano de 2019), relativizando o número de pessoas atendidas por total de pessoas chegadas em cada mecanismo europeu, identifica-se, porém, que muitos dos beneficiários

⁸⁹ O estipulado são três atendimentos, não obstante os agregados tendem a comparecer antes, durante e depois do *phasing out* para tratarem de assuntos vários com o apoio dos diferentes serviços dos CNAIM e a mediação dos GASI.

⁹⁰ É explicitado na alínea e) da cláusula 3ª do Protocolo de Cooperação, sobre deveres da entidade de acolhimento, que a entidade deve “acompanhar o requerente indicado (...) aos três atendimentos do plano de *phasing out* implementado pelo ACM, que terão lugar a 6 (meses), 3 (três) meses e 1 (um) mês antes do termo do presente protocolo”.

⁹¹ Na resposta de uma técnica de um serviço público de acompanhamento e gestão do processo, à inquirição feita para este relatório, a fevereiro de 2020, podia ler-se que “verifica-se, em algumas situações, a falta de acompanhamento da entidade de acolhimento. O agregado familiar/cidadão isolado apresentam-se nos atendimentos *phasing out* sem o/a técnico/a”.

do programa de acolhimento desenvolvido em Portugal, ao abrigo de mecanismos europeus já encerrados (caso do mecanismo de recolocação de emergência, criado em 2015, e do mecanismo de reinstalação no âmbito do Acordo UE/Turquia 1x1 de 2016) nunca chegaram ao *phasing out*, o que se associa inevitavelmente ao volume de movimentos secundários relacionado, em particular, ao mecanismo de recolocação (como se detalhou no subcapítulo 3.4 deste relatório): das 1.550 pessoas chegadas a Portugal através do mecanismo de recolocação entre dezembro de 2015 e abril de 2018 (logo em *phasing out* expectável entre dezembro de 2016 e outubro de 2019), apenas 45,4% dessas pessoas efetivamente participou em atendimentos de *phasing out* do acolhimento. O mesmo se verifica com as pessoas reinstaladas em Portugal ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 com chegadas entre junho de 2016 e dezembro de 2017 (e por isso com expectativa de *phasing out* entre junho de 2017 e maio de 2019) em que se observa que apenas 62% dessas pessoas realmente participou em atendimentos de *phasing out* do acolhimento. Deduzindo, porém, os movimentos secundários desses dois mecanismos (1.013 abandonos na recolocação e 63 abandonos na reinstalação via Acordo UE/Turquia 1x1) e contabilizando as retomas a cargo (136 na recolocação e 8 no Acordo UE/Turquia 1x1), verifica-se que mais de 100% dos recolocados e reinstalados do Acordo UE/Turquia 1x1 concluíram o programa de acolhimento, tendo sido avaliados em *phasing out* (respetivamente, 104% e 101%, sendo o remanescente dos 100% em ambos os mecanismos causado por nascimentos que entretanto ocorreram em Portugal, e que passam a integrar as pessoas dos agregados familiares e situações pontuais de reagrupamento familiar) – vd. quadro 4.14

Quadro 4.14. Número de pessoas atendidas em *phasing out* de programas de acolhimento, por mecanismo europeu de entrada em Portugal, entre 2017 e 2019

Pessoas em atendimentos <i>Phasing out</i>	Recolocação (chegadas entre dezembro de 2015 e abril de 2018)	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (chegadas desde julho de 2018, estando ativo)	Reinstalação Acordo UE/Turquia 1x1 (chegadas entre junho 2016 e dezembro de 2017)	Reinstalação UE 50.000 (chegadas desde dezembro 2018)
2017	GASI Lisboa	171	-	0
	GASI Porto	25	-	0
	GASI Faro	16	-	0
	Total	212	-	0
2018	GASI Lisboa	291	-	25
	GASI Porto	77	-	0
	GASI Faro	16	-	0
	Total	384	-	25
2019	GASI Lisboa	52	53	32
	GASI Porto	54	10	31
	GASI Faro	1	0	0
	Total	107	63	63
Total geral 2017-2019	703	63	88	8
Total de chegadas (2015-2019) (A)	1550	195	142	431
<i>Phasing out</i> até final 2019 por total chegadas	45%	32%	62%	2%
Movimento secundário - Retomas (B)	877	37	55	25
<i>Phasing out</i> até final 2019 por A-B	104%	40%	101%	2%

Fonte: Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM de Lisboa, Faro e Porto, ACM.

Sabendo-se que no *phasing out* são objeto de avaliação a situação socioeconómica e de integração dos beneficiários do programa de acolhimento, os atendimentos centram-se na apreciação dos resultados das várias dimensões contempladas no programa de acolhimento: aprendizagem da língua, habitação, acesso à saúde, inserção escolar dos menores dos agregados familiares, formação profissional recebida, emprego e inserção profissional, prestações familiares de que beneficiam, reagrupamento familiar ou possibilidade de reunir a família, aferindo-se ainda a motivação e estabilidade socio-emocional do agregado familiar ou do indivíduo isolado beneficiário. Três áreas se destacam como críticas numa apreciação mais fina (em

semáforos) para determinar a capacidade de autonomia dos beneficiários dos programas de acolhimento, de acordo com os parâmetros que de seguida se apresenta – área da empregabilidade, da aprendizagem da língua e de acesso à habitação:

1. Ao nível da empregabilidade, considera-se como crítico (-) quando a pessoa atendida “não está integrada no mercado de trabalho e não apresenta motivação para efetuar procura ativa de emprego”; é dada apreciação moderada (+-) quando a pessoa atendida “não está integrada no mercado de trabalho, mas tem perspetiva de integração ou efetua uma procura ativa de emprego”; finalmente a pessoa é sinalizada como autónoma e integrada (+) nesta dimensão quando já está a trabalhar ou está inserida no mercado de trabalho.
2. Ao nível da língua portuguesa, considera-se esta dimensão de integração como não estando cumprida (-) quando se identifica que “a pessoa não fala nem entende o português”; considera-se como moderadamente cumprida (+-) quando a pessoa apresenta um “fraco domínio da língua portuguesa ou, embora entendendo e falando um pouco de português, necessita de apoio de tradução para estabelecer a conversa completa”; e finalmente é considerada como apta ou integrada quando a pessoa apresenta “domínio da língua portuguesa, entende e fala bem, e é possível estabelecer uma conversa”.
3. Ao nível da habitação, considera-se como crítico (-) quando a pessoa não tem uma resposta habitacional, nem qualquer perspetiva após o programa de apoio”; de risco moderado (+-) quando a pessoa tem “perspetiva de resposta habitacional após o programa ou promove uma procura ativa de resposta”; e considera-se que a pessoa está autónoma ou integrada (+) se tem já formalizada uma “resposta habitacional após a conclusão do programa de acolhimento” (e.g. já celebrado um contrato de arrendamento, ou a entidade de acolhimento cede a habitação em que se encontravam gratuitamente ou a um preço mais baixo que o valor do mercado de arrendamento, compatível com os rendimentos).

Quadro 4.15. Apreciação GASI de pessoas atendidas em *phasing out*, por área de integração, para recolocados e reinstalados ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 (agregado entre 2017 e 2019)

Pessoas <i>Phasing out</i>		Recolocação (chegadas entre dezembro de 2015 e abril de 2018)		Reinstalação pelo Acordo UE/Turquia 1x1 (chegadas entre junho 2016 e dezembro de 2017)	
		N	%	N	%
Emprego*	+	229	45,7	4	14,8
	+ -	10	2,0	1	3,7
	-	262	52,3	22	81,5
Domínio da língua portuguesa*	+	139	24,3	16	42,1
	+ -	196	34,3	4	10,5
	-	236	41,3	18	47,4
Habitação	+	324	44,1	41	51,9
	+ -	95	12,9	7	8,9
	-	316	43,0	31	39,2

Fonte: Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM de Lisboa, Faro e Porto, ACM.

Nota: *Há pessoas que não são avaliadas nestes indicadores por serem menores ou por pertencerem a agregados familiares, relativamente aos quais apenas existe informação recolhida para 1 pessoa do respetivo agregado familiar.

Quando se analisa o número global de pessoas atendidas que as equipas técnicas dos GASI sinalizou em cada uma das situações para cada dimensão de integração, algumas tendências relevantes sobressaem (vd. quadro 4.15). Desde logo, observa-se que embora globalmente a maioria das pessoas beneficiárias do programa de acolhimento tenha concluído o *phasing out* sem ter **emprego** e sem mostrar motivação para efetuar procura ativa de emprego (262 pessoas do mecanismo de recolocação e 22 na reinstalação através do Acordo UE/Turquia 1x1), verifica-se que os beneficiários do mecanismo de recolocação apresentam

maior prevalência de pessoas já com emprego na fase do *phasing out* do acolhimento (quase metade, ou 45,7%) (vd. quadro 4.15). Identifica-se que, em algumas situações, mesmo quando um dos elementos do agregado familiar já tem emprego, os seus rendimentos são insuficientes para suportar as despesas de todo o agregado familiar, persistindo desafios à autonomização da família em Portugal. Por outro lado, verificam-se em alguns contextos locais mais dificuldades em encontrar trabalho que noutros, mas os refugiados resistem a mudar do contexto local onde fizeram o programa de acolhimento.

Mercado laboral com rendimentos muito baixos e pouco flexível. Deficientes e pouco flexíveis modelos de reconhecimento de qualificações. Custo de vida muito caro nas grandes cidades. Expectativas muito altas. (Município de acolhimento, Lisboa).

Falta de trabalho no nosso território. (Município de acolhimento, Alvito).

Desemprego, e emprego abaixo das suas qualificações prévias. No município do Porto, centro urbano, a dificuldade de acesso ao local de trabalho não se coloca, na maioria dos casos; já no caso dos cidadãos que residem na periferia, as ofertas de emprego são escassas, e a deslocação para um possível trabalho é muito difícil. (técnica de um serviço público de acompanhamento do acolhimento, Lisboa).

Falta de consciência para a importância que o mercado de trabalho apresenta, bem como para o seu impacto para a estabilidade e no processo de autonomização da vida (instituição de solidariedade social de acolhimento, Coimbra).

A nível de empregabilidade, existe também uma grande dificuldade, tendo em conta que a nível local as propostas de emprego são maioritariamente sazonais, localizando-se fora da área de residência e sem transporte para os requerentes. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Odemira).

Boa empregabilidade no setor primário. (...) [mas] pouca variabilidade de empregos (maioritariamente sector primário) [e] baixos salários. (...) O facto de terem o cuidado de reinstalar famílias tendo em conta o contexto de trabalho, quer da família quer do local de acolhimento. A família acolhida por este município sempre trabalhou no sector primário e a oferta de trabalho em São João da Pesqueira é maioritariamente neste setor, o que está a promover boa integração da família na comunidade. (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

Por sua vez, o **domínio da língua portuguesa** aparece como um desafio à integração das pessoas atendidas no *phasing out* do acolhimento da recolocação, com uma parte importante dos beneficiários a concluírem o programa de acolhimento sem o domínio da língua, não a entendendo nem falando (41,3%), observando-se ainda um terço (34,3%) que conclui o programa com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa (vd. quadro 4.15). As instituições inquiridas (N=38) exemplificaram algumas das consequências para a vida destes refugiados por não terem o domínio da língua portuguesa:

A barreira da língua acaba por ser um entrave, não só à comunicação mas também ao acesso a outros serviços, nomeadamente comunicação a nível da saúde. Uma vez que a linha de tradução apenas funciona dias úteis, até às 19 horas, sendo por vezes muito moroso o acesso a um tradutor, o que numa situação de urgência, é uma dificuldade muito grande. (resposta de instituição de solidariedade social de acolhimento, Vila de Rei)

Finalmente, a **habitação** surge como um desafio à integração para cerca de metade dos beneficiários do acolhimento, tendo 44% dos recolocados em *phasing out* habitação já assegurada. Nota-se, porém, que este é um problema que ganha uma maior prevalência nas pessoas atendidas no GASI de Lisboa (com 55,6% dos recolocados indicavam no atendimento em *phasing out* não ter uma resposta habitacional após a conclusão do programa de acolhimento) – vd. quadro 4.15. Na inquirição das instituições (N=38 inquiridos), foram explicitados os desafios associados a esta dimensão de integração⁹²:

O acesso à habitação no pós-programa muitas vezes não é assegurado de uma forma digna para as pessoas requerentes de asilo e refugiadas. As condições de acesso são muito superiores às que podem ser suportadas por pessoas em situação de vulnerabilidade (preços elevados; exigência de fiador e de grandes quantias de adiantamento); vendo-se as pessoas forçadas a viver em situações indignas e, muitas vezes, a abandonar a cidade

⁹² Entre as 38 instituições que responderam ao inquérito, apenas uma instituição sinalizou a habitação como uma força da instituição e não como uma fraqueza ou bloqueio do acolhimento, atendendo à resposta criada pelo próprio município: *cedência de habitações municipais com caráter de continuidade mesmo após o término do programa de acolhimento* (Município de acolhimento, Santo Tirso).

onde fizeram o seu programa de acolhimento e caminho de inclusão e adaptação, tendo de começar tudo de novo. (Município de acolhimento, Lisboa).

Há dificuldades de acesso ao mercado livre de arrendamento, nomeadamente porque as rendas são elevadas nas grandes cidades; há exigência de apresentação de um fiador; há exigência do pagamento de 3 ou mais caucões; há falta de resposta de habitação social, não obstante a realização de candidaturas, não há feedback (técnica de um serviço público de acompanhamento do processo, Lisboa).

Falta de habitações no mercado de arrendamento privado e social que respondam às necessidades dos refugiados, sejam famílias ou cidadãos individuais quando terminam os programas de apoio. (Município de acolhimento, Guimarães).

Custos crescentes do mercado imobiliário criam limitações no acesso à habitação autónoma por parte da sociedade no geral, afetando também as pessoas refugiadas (técnico de instituição pública, Lisboa).

As rendas são, na generalidade, muito elevadas e incomportáveis, sobretudo para aqueles que vêm sozinhos para Portugal; muitas das entidades de acolhimento acabam por facilitar a permanência dos refugiados nas suas casas para além do final do programa, caso contrário, haveria mesmo o risco de ficarem sem habitação no fim do programa. (técnica de um serviço público, Porto).

Falta de quartos e habitações a preços baixos e de acordo com os salários que auferem. Queixas de falta de rendimentos para assumirem as suas despesas. (Município de acolhimento, Guimarães)

Recursos económicos muito escassos que não permitem assegurar os custos de funcionamento de uma habitação: renda, eletricidade, água, gás, entre outro, após o terminus do apoio do programa, dificultando os processos de autonomia. (...) Falta de quartos e habitações a preços baixos e de acordo com os salários que auferem. (Município de acolhimento, Guimarães).

Dificuldades em encontrar habitação a preços de arrendamento compatíveis com os rendimentos das famílias e dificuldades para mobilar estas habitações e a exigência de fiador. (resposta de delegação de ONG que acolhe, Porto).

É difícil conseguir habitação, passado o período de acolhimento de 18 meses. (Município de acolhimento, Alvito).

O acesso a habitação pelos cidadãos refugiados quando terminam os 18 meses de programa é preocupante. Motivos: rendas altas, garantias bancárias ou fiadores requeridos, arrendatários não querem alugar a refugiados, entre outras. (...) Tem sido muito difícil a autonomização, nomeadamente a sustentabilidade financeira que permita assegurar as rendas (altas), as garantias bancárias ou fiadores requeridos. Para além do que persiste uma cultura de suspeição por parte dos arrendatários que não se manifestam disponíveis para alugar os seus imóveis a refugiados. (resposta de ONG nacional e sede de consórcio de acolhimento).

Graves dificuldades para as famílias manterem custos do arrendamento. Famílias numerosas (Síria) que sobrevivem mal com um dos elementos do casal a trabalhar (salários mínimos) e a necessidade de mulher cuidar dos 4 a 5 filhos e/ou com mais restrições à inserção profissional plena. (Centro Distrital do ISS, Porto).

[Recomenda-se] programas de apoio à habitação após os 18 meses para as famílias com ordenados baixos. Tendo em conta os valores das rendas da habitação e o ordenado mínimo não é possível a uma família ter uma vida condigna. (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

Também neste âmbito, o JRS, no seu Livro Branco sobre direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal, destacava que:

O atual sistema português de acolhimento e integração de refugiados espera dos refugiados que ao fim de dezoito meses no país consigam encontrar uma habitação própria. Contudo, essa autonomização tem-se revelado muitíssimo difícil e muitos dos refugiados só garantem a sua habitação à custa de respostas extraordinárias e altruisticamente oferecidas pelas instituições de acolhimento. Só isso tem evitado uma situação de grave crise social. (JRS, 2019: 13)

Identificadas situações que carecem de apoio ou dificuldades de integração, durante os 6 meses em que decorre o *phasing out* até ao fim do programa de acolhimento, as equipas técnicas dos GASI efetuam articulações e encaminhamentos para outros Gabinetes dos CNAIM, nomeadamente para o GAIPESQ (Gabinete de Apoio à Inserção Profissional, Ensino Superior e Qualificação), para o Programa de Empreendedorismo Imigrante (PEI) e, pontualmente, para o Gabinete de Apoio Jurídico (GAJ), nomeadamente, para orientação e apoio a pedidos de reagrupamento familiar. O objetivo destes

encaminhamentos é apoiar os beneficiários no processo de autonomização, designadamente na aquisição de competências que os permita inserirem-se no mercado de trabalho ou criar o seu próprio emprego com uma iniciativa empresarial, ou ainda consolidar a sua rede familiar e social no país.

A três meses da conclusão do programa de acolhimento, as equipas técnicas do GASI procedem à elaboração dos relatórios sociais com os dados recolhidos nas entrevistas em sede de atendimentos de *phasing out*, procedendo à sinalização ao ISS ou ao Serviço de Emergência Social da SCML dos agregados familiares ou indivíduos isolados que, após a avaliação, não reúnem condições para prosseguirem o seu processo de integração autonomamente em Portugal. A par da aprendizagem da língua portuguesa, considera-se a inserção no mercado de trabalho como uma dimensão fundamental para a autonomia das pessoas, sendo, porém, evidente que a inserção laboral se complexifica quando os refugiados não falam a língua portuguesa. A falta de emprego ou situação de desemprego, ou por vezes a existência de apenas um elemento do agregado familiar com um rendimento salarial (e por vezes baixo) que não permite cobrir todas as despesas associadas às necessidades básicas do agregado familiar (e.g. habitacional, alimentar, transportes) no país, assume-se como um fator que potencia a sinalização para instituições que conferem apoio social complementar. O apoio a refugiados que revelem instabilidade socio-emocional, devido a situação traumática, revela-se de igual modo uma situação complexa, que é também objeto de análise e acompanhamento, podendo este indicador levar também à sinalização para encaminhamento e apoios sociais sucedâneos.

Por outro lado, quando os refugiados não têm resposta habitacional assegurada após a conclusão do programa de acolhimento, ou não têm recursos que permitam suportar uma renda por ser superior aos rendimentos disponíveis, os GASI também sinalizam a situação às instituições de apoio social (à SCML sobre residentes em Lisboa, e ao ISS sobre residentes em outros pontos do país fora da cidade de Lisboa), embora estas instituições não apoiem a procura habitacional, uma vez que esta é uma tarefa do cidadão com o apoio da entidade de acolhimento antes da conclusão do programa de acolhimento. Deve atender-se, assim, que nem o ISS, nem a SCML (instituições de encaminhamento de pessoas consideradas não autónomas no final do programa de acolhimento) providenciam resposta habitacional, tendo esta de ser procurada pelo refugiado com o apoio dos técnicos da entidade de acolhimento ainda durante o período do *phasing out*. Circunstancialmente, contudo, estas instituições⁹³ têm dado este apoio pontual, identificando-se situações em que algumas entidades de acolhimento têm dificuldade em fazer mudar de residência agregados familiares que se recusam a alterar a área de residência, mesmo quando isso implica rendas mais compatíveis com os apoios financeiros de que dispõem, e reconhecendo-se também que há contextos de acolhimento (nomeadamente na Grande Lisboa) onde se identifica um reduzido número de habitações disponíveis (ou a preços inoportáveis) e se verificam demoras nas respostas a pedidos de habitação social. Esta tem sido uma dimensão de gestão mais complexa na fase de conclusão do programa de acolhimento, uma vez que concluídos os 18 meses (ou 24 meses no caso da PAR) do período de acolhimento os refugiados deveriam passar a suportar as despesas da habitação em que se encontram. Porém, têm-se identificado desafios com a passagem à autonomia nesta vertente, nomeadamente, no pagamento de rendas ou caucões exigidas aquando do arrendamento, o que tem induzido a apoios pontuais do ISS e da SCML.

Resulta que, entre 2017 e 2019, das 689 pessoas avaliadas e que concluíram⁹⁴ o programa de acolhimento, 65,6% foram encaminhadas para apoios sociais (374 para apoio do ISS e 78 para a SCML⁹⁵), tendo apenas 34,4% (ou 237 pessoas) sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal. Identifica-se

⁹³ O SES/SCML apoia no pagamento da renda e caução, analisando caso a caso. O ISS também providencia muito pontualmente, após análise da situação, um apoio para pagamento de renda e caução, mas que não é para todos os meses, poderá ser apenas um apoio para uma primeira renda ou caução.

⁹⁴ Deve atender-se que algumas das pessoas com *phasing out* iniciado no final de 2019, embora contabilizadas nos atendimentos do GASI, não concluíram o programa de acolhimento e por isso ainda não foram sinalizadas como autónomas ou dependentes de apoios sociais.

⁹⁵ O GASI Lisboa sinaliza as situações ao ISS quando se trata de beneficiários residentes fora de Lisboa, e para o Serviço de Emergência Social da SCML quando se trata de beneficiários residentes em Lisboa.

que a prevalência de pessoas com condições para prosseguirem o seu processo de integração autonomamente em Portugal não é homogéneo nas três zonas onde intervêm os GASI, sendo menor a prevalência em Lisboa (32%) que no Porto e em Faro – vd. quadro 4.16.

Quadro 4.16. Apreciação GASI de pessoas atendidas em *phasing out*, por área de integração, para recolocados e reinstalados ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 (agregado entre 2017 e 2019)

Pessoas sinalizadas no fim do <i>phasing out</i>		Lisboa		Porto		Faro	Total
		Recolocação	Acordo UE/Turquia 1x1	Recolocação	Acordo UE/Turquia 1x1	Recolocação	
Pessoas sinalizadas para apoios sociais	Segurança Social	198	42	91	31	12	374
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	78	0	0	0	0	78
	Total sinalizações para apoios sociais	276	42	91	31	12	452
Pessoas autónomas	N	130	0	89	0	18	237
	% por total sinalizações	32,0	0,0	49,4	0,0	60,0	34,4
Não comparências na finalização do <i>phasing out</i>		12	9	0	0	0	21

Fonte: Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM de Lisboa, Faro e Porto, ACM.

Neste âmbito, alguns técnicos que participaram na inquirição às instituições para este relatório, defenderam que há desafios à validação da concretização efetiva e com sucesso dos objetivos do programa de acolhimento, devendo ser lida com preocupação a percentagem de refugiados que ao fim dos 18 meses do programa de acolhimento continuam dependentes de apoios sociais em Portugal, e defendendo que mais intervenção deve existir para contrariar estes resultados:

O elevado número de sinalizações à segurança social são um sinal de que o modelo não está a funcionar como esperado. Creio que deveria haver maior responsabilização dos requerentes – com um acompanhamento muito próximo no início do programa e gradual desvinculação da entidade. (técnica de serviço público, Porto).

Relativamente aos Programas de Reinstalação e Recolocação é visível e perceptível a necessidade de validar o Acolhimento junto de IPSS credíveis e com recursos mínimos de técnicos para o acompanhamento e sucesso na integração; promover a supervisão, vigilância e avaliação intermédia junto das famílias e instituições, bem como de promover a articulação na fase inicial com a Segurança Social uma vez as famílias, após 18 meses, nos serem sinalizadas, sendo reincidentes as queixas das IPSS de abandono durante o processo e das famílias, que se veem confrontadas com a redução drástica dos apoios sociais e com a impossibilidade de garantirem os custos do arrendamento das casas, onde foram integradas durante o programa. (...) Só existe contacto [com a Segurança Social] no fim do programa [de acolhimento] não sendo agradável a receção da parte das IPSS por se realizar só nesta fase. As famílias confrontam a insuficiente ajuda ao nível económico, da habitação, da inserção no trabalho, nomeadamente das mulheres com filhos que a Segurança Social presta, de forma a assegurar as despesas básicas e que mesmo com um elemento a trabalhar é difícil de conseguir. Grande dificuldade na transição de um programa financiado [com fundos europeus] para os apoios públicos e recursos existentes na comunidade, nomeadamente RS), pagamento dos equipamentos sociais, das rendas de casa, etc. (Centro Distrital do ISS, Porto).

Pensamos que seria importante um reforço nos apoios disponíveis em Portugal, uma vez que os existentes, (principalmente no pós programa) às medidas a que têm acesso, normalmente esgotam-se ou são insuficientes para fazer face aos encargos com a habitação. Beneficiarem de algum tipo de discriminação positiva no acesso aos programas de aprendizagem da língua portuguesa (as turmas necessitam de um determinado número de elementos para poderem funcionar, facto que por vezes dificulta e/ou impossibilita a realização da formação/aprendizagem), nas medidas de apoio ao emprego e acesso à habitação. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Borba).

Falta de programas de transição, que permitam aos refugiados assumir gradualmente os processos de autonomização. (...) [Recomenda-se também a criação de] programa de apoio habitacional de diferenciação positiva que promovam a constituição de famílias e apoiem os processos de reagrupamento familiar. (Município de acolhimento, Guimarães).

Penso também que deveriam ter a preocupação de pensarem em estruturas de apoio em termos de

empregabilidade porque ninguém se integra e autonomiza sem ter uma ocupação profissional. (instituição de solidariedade social de consórcio de acolhimento, Espinho).

[Recomenda-se] *após os 18 meses de apoio, fazer um «desmame» financeiro de forma faseada e apoio aos empregadores para manterem estes funcionários.* (Município de acolhimento, São João da Pesqueira).

[Recomenda-se a] *criação de programas de arrendamento acessível direcionados a esta população.* (Município de acolhimento, Lisboa).

Criar incentivos para o arrendamento de habitação para que seja mais fácil os proprietários aceitarem estas famílias. Criar incentivos para a inserção em mercado de trabalho. (Centro Distrital ISS, Santarém).

(...) criação de estratégia de acolhimento que aposte na disponibilização / rentabilização de recursos ao nível da habitação com preços adequados ao montante dos apoios sociais atribuídos, com o envolvimento dos Municípios, IPSS, IGF e IHRU. (Centro Distrital ISS, Évora).

4.3. Acolhimento de menores não acompanhados

Os menores não acompanhados requerentes de proteção internacional têm chegado a Portugal, essencialmente, por dois canais: uma larga maioria através de pedidos espontâneos, formulados em postos de fronteira ou já em território nacional, e alguns casos muito pontuais por via dos mecanismos europeus.

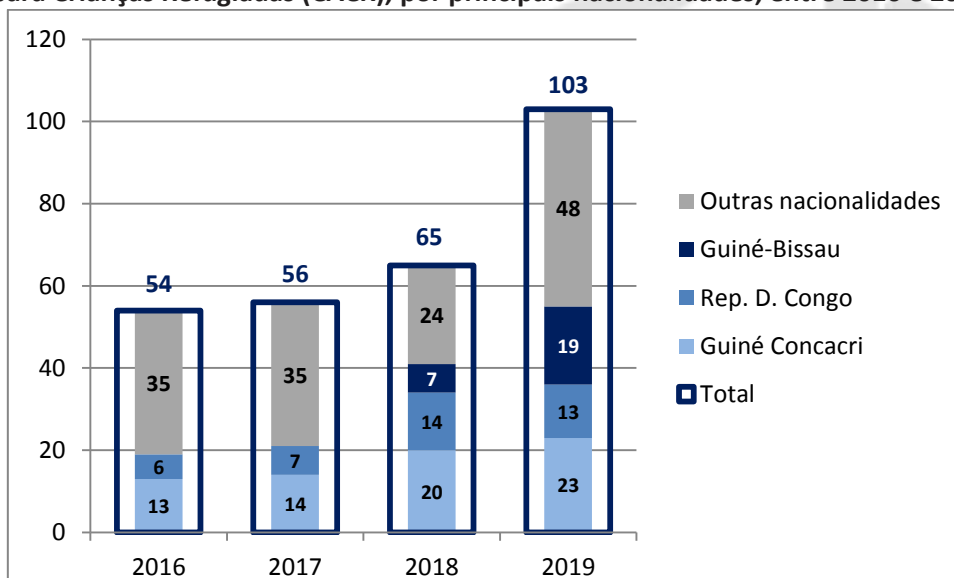
Como alertava o SEF no seu estudo “Receção, Retorno e Integração de Menores Desacompanhados em Portugal” (SEF, 2008: 25), a caracterização estatística do acolhimento de menores não acompanhados requerentes ou beneficiários de proteção internacional em Portugal é escassa. De resto, a reduzida incidência de menores não acompanhados em território nacional não apenas limita a análise sobre as tendências do fenómeno, como coloca desafios ao nível da proteção de dados pessoais deste universo.

Na década passada, a caracterização do SEF deste universo (SEF, 2008: 3), reportando-se aos anos de referência de 2006 a 2008, destacava uma maioria de rapazes, provenientes de países do continente africano e com maior incidência de idades entre os 16 e os 18 anos. A instabilidade política ou conflitos armados nos países de origem, ou graves situações de privação e carência, explicaram a saída desses menores não acompanhados dos seus países de origem em busca de um país seguro. No mesmo estudo, o SEF concluía que estes menores não acompanhados vinham para Portugal, inúmeras vezes, sem intenção relativamente ao destino, sendo a sua chegada ao país “*determinada pelo meio de transporte disponível e pelo apoio dado na origem por adultos, muitas vezes desconhecidos*” (SEF, 2008: 9). Noutras situações o destino (Portugal) era conhecido e intencional, “*sobretudo no caso de jovens provenientes de países como a Guiné-Conacri e o Senegal, de que a proximidade geográfica com a Guiné-Bissau, país de língua oficial portuguesa, facilita esta escolha*” (SEF, 2008: 9). No mesmo estudo o SEF identificava ainda que uma boa parte dos indivíduos que requereram asilo como menores, à chegada, eram na realidade pessoas maiores de idade (SEF, 2008: 14), tendo como consequência uma elevada taxa de recusa dos seus pedidos e induzindo a uma realidade ainda mais reduzida do quantitativo de menores não acompanhados no país na década passada.

Nos últimos anos, conforme analisado no subcapítulo 3.1.1 deste relatório, os menores não acompanhados que pediram proteção internacional a Portugal eram essencialmente do sexo masculino, mantendo-se a sobre representação de nacionalidades africanas (especialmente da Guiné Conacri, Mali, República Democrática do Congo e Guiné-Bissau – vd. quadro 3.2). Ora são exatamente essas nacionalidades que se vão encontrar nos dados do CPR, dos beneficiários de acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR). Em 2018 e 2019, três nacionalidades representaram mais de metade dos ocupantes da CACR: os menores da Guiné Conacri foram nos últimos anos a nacionalidade mais representada (20 dos 65 residentes da casa em 2018 e 23 dos 103 em 2019), variando a posição seguinte entre os menores nacionais da Guiné-Bissau (7 em 2018 e 19 em 2019) e os menores nacionais da República Democrática do Congo (14 em 2018 e 13 em 2019) – vd. gráfico 4.11. Ao longo dos anos foram se destacando ainda, de forma variável, outras nacionalidades: em 2016 destacaram-se também os malianos (6 menores não acompanhados); em 2017 a segunda nacionalidade mais representada foi a afegã (8 menores não

acompanhados) e a quarta dos nacionais da Serra Leoa (6); e em 2019 o quarto grupo mais representado era de nacionais da Gâmbia (13 menores não acompanhados).

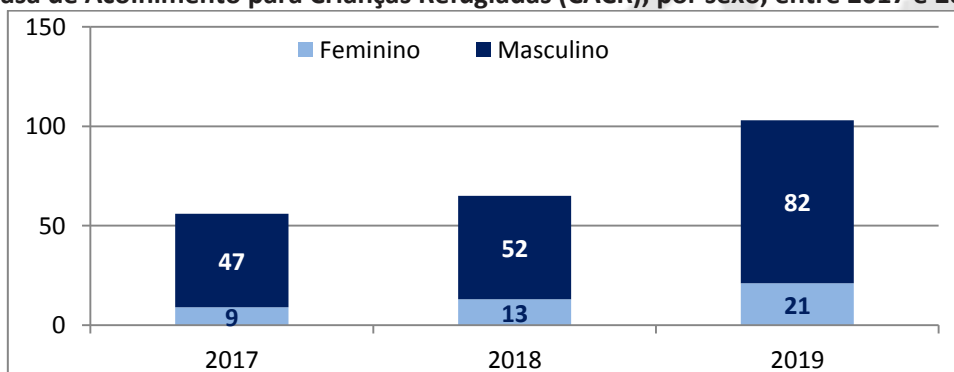
Gráfico 4.11. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por principais nacionalidades, entre 2016 e 2019



Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora

Como se explicou no subcapítulo 2.2.5, o acolhimento de menores não acompanhados em Portugal é efetuado pelo CPR que, em outubro de 2012, inaugurou uma Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas destinada a acolher beneficiários de proteção não acompanhados, encaminhados pelo SEF, com idades até 18 anos, preparada para acolher requerentes de ambos os sexos, observando-se, contudo, ao longo dos anos, uma sobre representação do sexo masculino nos menores requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e que se repercute nos ocupantes da CACR, maioritariamente do sexo masculino (vd. gráfico 4.12).

Gráfico 4.12. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por sexo, entre 2017 e 2019



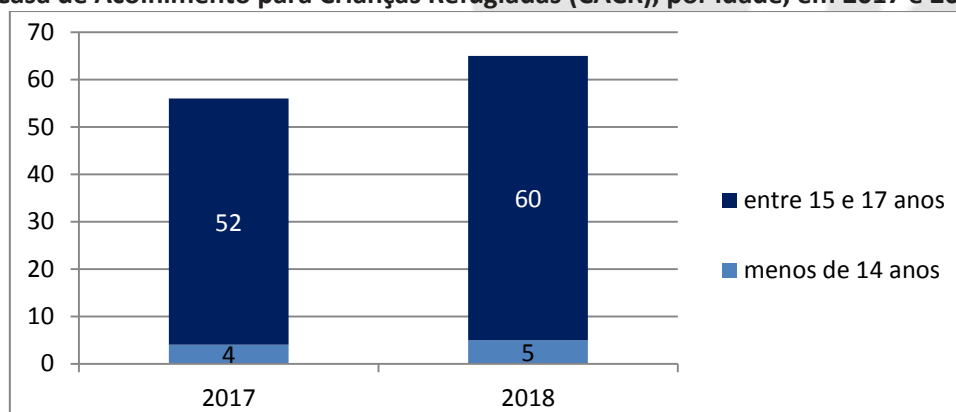
Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora

Por outro lado, embora se enquadrem globalmente menores entre os 0 e os 18 anos, os menores acolhidos na CACR têm maioritariamente entre 15 e 17 anos, não se registando nos últimos anos (salvo muito raras exceções) menores de 9 anos⁹⁶ (vd. gráfico 4.13).

⁹⁶ Uma das raras exceções ocorreu em 2016 quando foi acolhida uma criança de 5 anos e outra de 7, no âmbito da articulação com o CAR por a mãe estar a ter um terceiro filho, embora assim que a mãe regressou ao CAR as crianças tenham sido encaminhadas para junto da mãe.

Inerente a este acolhimento de menores não acompanhados na CACR são assegurados planos de intervenção individuais definidos com os menores com vista à preparação de um projeto de autonomia de vida, e que incluem o aconselhamento jurídico, social, a formação na língua portuguesa, alfabetização, integração em equipamento escolar ou formativo com apoio ao estudo, cuidados pediátricos, psicológicos e nutricionais, atividades de capacitação pessoal e social, de voluntariado, estágios, atividades desportivas e socioculturais como forma de facilitar os processos de integração (detalhado em CPR, 2018: 18-19).

Gráfico 4.13. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por idade, em 2017 e 2018



Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora

Deve atender-se que, à chegada, verifica-se nos menores uma grande diversidade de habilitações – desde iletrados, a todos os ciclos básico e secundário⁹⁷ –, o que influi diretamente no trabalho e enquadramento feito na CACR. Atendendo à idade predominante dos acolhidos (entre 15 e 17 anos) seria expectável encontrar, se a progressão escolar correspondesse à faixa etária, uma sobre concentração nos níveis de ensino do 3.º ciclo e secundário, porém, não se verifica essa correspondência. Considerando os 103 menores estrangeiros não acompanhados acolhidos na CACR em 2019, verifica-se que a maioria dos jovens chegou sem escolaridade (30,1%), sendo o segundo nível de escolaridade com mais expressão o 1.º ciclo do ensino básico (21,4%). Neste universo de 103 menores não acompanhados acolhidos na CACR em 2019, apenas 13,6% tinham o 3º ciclo e 14,6% o secundário (vd. quadro 4.17).

Quadro 4.17. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por nível de escolaridade à chegada, em 2019

Nível escolar à chegada	N	%
Sem escolaridade / analfabetismo	31	30,1
1º ciclo	22	21,4
2º ciclo	21	20,4
3º ciclo	14	13,6
Secundário	15	14,6
Total	103	100,0

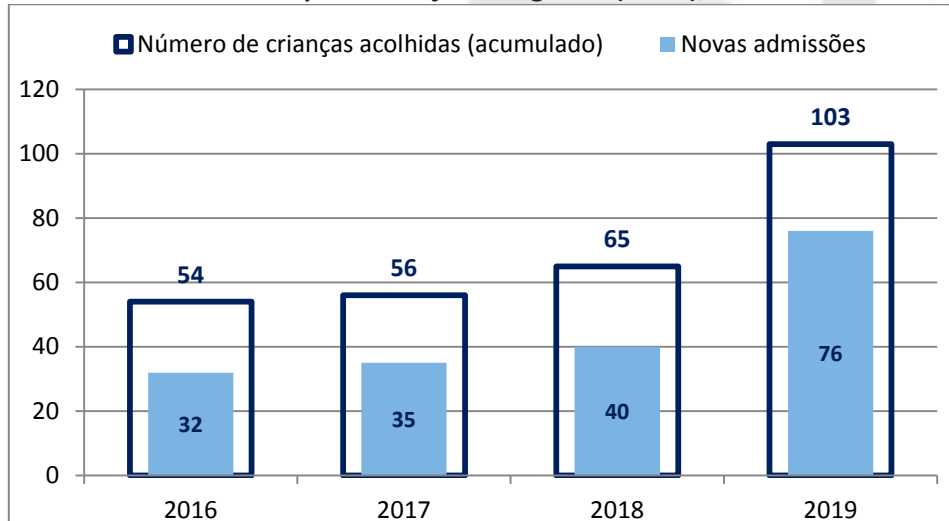
Fonte: CPR (sistematização da autora).

Nos últimos anos, aumentou progressivamente o número de menores não acompanhados acolhidos na CACR: de 54 em 2016, este valor praticamente duplicou para 103 em 2019. Ao longo dos anos, e de forma estável, embora se identifiquem crianças e jovens que transitam de um ano para o outro, a maioria do universo de acompanhamento na CACR foi de novas admissões no próprio ano (76 novas admissões entre 103 crianças e jovens acompanhados em 2019). Deve atender-se ainda que a grande expressão de novas admissões se associa ao facto de a maioria das chegada ser de jovens com entre 15 e 17 anos que tem menos tempo até atingir a maioridade sob os cuidados da CACR – vd. gráfico 4.14.

⁹⁷ Em 2017 é referido ainda no Relatório de Atividades do CPR a existência de um jovem que tinha iniciado os estudos universitários através de uma bolsa de estudo (CPR, 2017: 19).

Em 2016, 2017 e 2018 a média de permanência na casa dos seus ocupantes foi de 7 meses (subindo ligeiramente para 7 meses e 3 semanas em 2017 e 7 meses e 12 dias em 2018), sendo assegurado que os menores permaneceram na CACR, em cumprimento da legislação, o tempo necessário e adequado a cada um/uma.

Gráfico 4.14. Número de crianças e jovens não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), entre 2016 e 2019



Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora

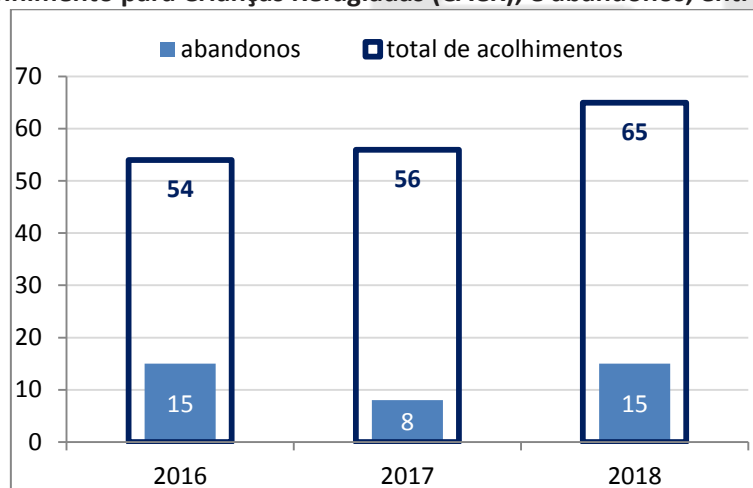
Reconhecendo a necessidade de encaminhamento dos residentes da CACR ao fim do seu processo de acolhimento sob a responsabilidade do CPR, foi sendo variada a transição para a sua saída da CACR ao longo dos anos. Em 2016, o relatório de atividades do CPR documenta uma transferência para um Lar de Infância e Juventude, 4 encaminhamentos para o ISS para medida de promoção e proteção de apoio à autonomia de vida, 10 sinalizações para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS, para apoio social após a sua maioridade, 5 transferências para o Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR) - centro de acolhimento para adultos, também gerido pelo CPR - e 11 aguardaram vaga para também serem transferidos (CPR, 2016: 16). Em 2017, por sua vez, as saídas da CACR distribuíram-se por 11 menores sinalizados ao Grupo Operativo, 5 beneficiaram de medida de promoção e proteção de apoio em autonomia de vida, 1 foi acolhido em apartamento pré-autonomia, 1 ficou à guarda familiar, e 4 dos jovens foram transferidos para o CAR por afinal serem adultos e não menores. Em 2018, dos jovens acolhidos na CACR, 1 foi entregue à guarda de familiar, 2 foram transferidos para outros centros de acolhimento, 10 beneficiaram da aplicação de medida de promoção e proteção de apoio à autonomia de vida, 6 foram transferidos para o CAR decorrente de se aferir que eram maiores de idade e 7 foram encaminhados para o Grupo Operativo para serem apoiados pelo ISS ou a SCML após completarem a maioridade, por não pretenderem a prorrogação da medida de promoção e proteção após a maioridade.

A saída da CACR pelos jovens numa transição para a maioridade não significa, porém, que os jovens deixam de ser acompanhados pela equipa técnica da CACR, nomeadamente, nos atendimentos sociais individuais (reuniões semanais de jovens em preparação para a autonomia, abordando-se assuntos focados na educação, saúde, situação jurídica, entre outros) e nas consultas psicológicas. Em 2016 realizaram-se 1.608 atendimentos sociais na CACR, desses atendimentos 1.342 foram a jovens alojados na CACR e 266 atendimentos a jovens que já habitavam fora da CACR. Em 2017 realizaram-se 1.088 atendimentos sociais, dos quais 984 para beneficiários internos à CACR e os restantes de jovens que já não habitavam na casa.

Importa ainda atender, como refletem os relatórios de atividade do CPR, que os menores não acompanhados acolhidos são tão móveis, tal como os requerentes e beneficiários de proteção internacional adultos, registando-se por isso também inúmeros abandonos ao longo dos anos (vd. gráfico

4.15). Para alguns jovens, como para alguns adultos, Portugal é apenas uma porta de entrada e de passagem, porém, dada a idade deste grupo há o risco acrescido de poderem ser vítimas de tráfico de seres humanos. Neste âmbito, na CACR procura-se nas orientações dadas aos menores não acompanhados ao longo do acolhimento informar, sensibilizar e promover a articulação próxima com as entidades competentes neste domínio.

Gráfico 4.15. Número de menores não acompanhados acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), e abandonos, entre 2016 e 2018



Fonte: Relatórios de Atividade do CPR (em <http://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/>). Sistematização da autora

CAPÍTULO 5. INTEGRAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL (PÓS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO)

Embora anualmente sejam apurados os números de requerentes de proteção internacional, de decisões positivas e de recusas de proteção internacional, um indicador normalmente indisponível é o número global das pessoas que em cada ano estão com um título válido de autorização de residência de beneficiário de proteção subsidiária e de autorização de residência de beneficiário do estatuto de refugiado (ou *stock*), ou seja, não apenas aquelas que adquiriram um título de residência em cada ano, mas o número acumulado de pessoas a beneficiar de proteção internacional no país em cada ano com títulos com validade. Esta é uma lacuna não apenas do contexto português, mas globalmente do contexto europeu.

Ora conhecer e caracterizar o *stock* de pessoas que beneficiam do estatuto de proteção internacional permite, nomeadamente, compreender os padrões de integração na sociedade de acolhimento e o nível de autonomia ou dependência dos beneficiários de proteção internacional em cada país.

Como se mostrou nos capítulos anteriores, se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional em Portugal ao longo dos anos (total de 2.226 em 2019, agregado de 1.849 pedidos e 376 por via do mecanismo de reinstalação), bem como o número exato de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (120 em 2019⁹⁸), é difícil porém apurar o número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal. Para efeitos deste Relatório, o SEF apurou que a 31 de dezembro de 2019 estariam no país um total de 2.427 pessoas com título válido de proteção internacional (837 com estatuto de refugiado e 1.590 com título de proteção subsidiária). No subcapítulo 5.1 analisam-se as características deste universo global de pessoas que no final do ano de 2019 estavam em Portugal com estatuto de proteção internacional no país.

Dado este retrato geral de quem entrou e permaneceu com proteção internacional em Portugal, avança-se a análise (no subcapítulo 5.2) para a caracterização dos que beneficiam de acompanhamento social do ISS. A Lei do Asilo salvaguarda que os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária estão sujeitos aos mesmos direitos e obrigações que os cidadãos portugueses, pelo que a estes são aplicáveis as disposições legais relativas ao sistema de proteção social português. Para enquadrar esta análise, desde logo é fundamental compreender que na dimensão da integração, os dados analisados neste relatório apenas retratam o universo dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que carecem ou careceram de acompanhamento social, ou seja, todos aqueles que desde a chegada ou ao longo do processo se autonomizaram (com rendimentos e sem necessidade de depender de apoios sociais), não integram esta análise. Assim a análise sobre os refugiados e beneficiários de proteção subsidiária que

⁹⁸ Embora nos dados do EUROSTAT estejam reportadas 170 decisões positivas, 60 para estatuto de refugiado e 115 para proteção subsidiária em 2019 (sendo que estes valores em si mostram incongruências porque agregados não dariam 170).

careceram de acompanhamento social, por comparação ao universo global dos que se encontram em Portugal, permite extrair e compreender os perfis daqueles que são mais vulneráveis.

Assim, se segundo dados do SEF, em 2019 o número total acumulado de pessoas com um título válido de estatuto de refugiado (837) e com autorização de residência de proteção subsidiária (1.590) ascendia aos 2.427, ora deduzindo deste número aqueles que estavam, nesse ano, em programas de acolhimento já com deferimento de proteção internacional (total de 480, das quais 409 pessoas reinstaladas, 6 recolocadas e 65⁹⁹ de barcos humanitários) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS nesse ano (292 com estatuto de refugiado e 483 com proteção subsidiária), então pode estimar-se que cerca de 1.172 pessoas estavam em 2019 já autonomizadas do enquadramento de proteção social português, ou seja, estima-se que **48,3% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontravam-se, no final do ano de 2019, já em situação de autonomia de acompanhamento e proteção social de Portugal e já em situação de contribuição para o país.** Ora a sua autonomia de apoios sociais induz a que não constem das bases de dados administrativos do acolhimento e integração, pelo que não há informação caracterizadora a reportar quanto à sua situação de integração à data de quem se autonomizou. Não estarem nas bases de dados dos apoios sociais é assim, *per si*, uma leitura da efetividade da sua integração, autonomia e contribuição em Portugal.

Consideram-se neste capítulo ainda alguns exemplos de medidas de apoio a dimensões de integração, desenvolvidas muito especialmente nos últimos quatro anos, no contexto do incremento do fluxo de requerentes e beneficiários de proteção internacional para o país, como consequência do envolvimento de Portugal nos mecanismos europeus de proteção internacional (desenvolvido no subcapítulo 5.3). Sem pretensão de representatividade ou exaustividade – atendendo também à densidade de respostas institucionais que têm surgido, tanto de iniciativa de serviços estatais, da sociedade civil, como de privados –, nem ambição de avaliar ou qualificar¹⁰⁰ estas iniciativas; as medidas exemplificadas para várias dimensões de integração (e.g. formação profissional e mercado de trabalho, aprendizagem da língua portuguesa, empoderamento de líderes associativos, educação e ensino superior) ilustram uma nova realidade que se tem vindo a desenvolver em Portugal nos últimos anos e que induz a uma resposta complementar e mais suportada para a integração dos beneficiários de proteção internacional no país. Uma vez mais, porém, há que reconhecer que os dados ilustrativos destas medidas não retratam todo o universo de beneficiários de proteção internacional, não apenas porque há medidas que se sobrepõem na sua atuação (e.g. várias respostas para o mesmo objetivo de aprendizagem da língua portuguesa), como também porque nem todos os beneficiários de proteção internacional em Portugal procuram estas medidas suplementares de apoio à sua integração. Por outro lado, atendendo a que parte destas medidas respondem à política mais ampla de integração dos estrangeiros residentes em Portugal (e.g. PPT, Programa de Empreendedorismo Imigrante), por vezes não é possível caracterizar os seus resultados de forma exclusiva para os refugiados, uma vez que não é recolhida informação de forma desagregada para o estatuto legal dos estrangeiros residentes, mas apenas a sua nacionalidade. Reconhecendo estes ajustes necessários à leitura destes exemplos, este subcapítulo é importante para compreender que tem sido densificada e consolidada uma resposta complementar ao programa de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal (caracterizado no capítulo 4), com vista à consolidação da integração daqueles que estão em fase de conclusão ou já concluíram o apoio ao seu acolhimento no país (e que, na sequência desse programa de acolhimento, ficaram dependentes ou autónomos em Portugal).

Finalmente, este capítulo analisa (no subcapítulo 5.4) alguns dados sobre aquela que pode ser a dimensão última de integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal: o acesso à nacionalidade portuguesa.

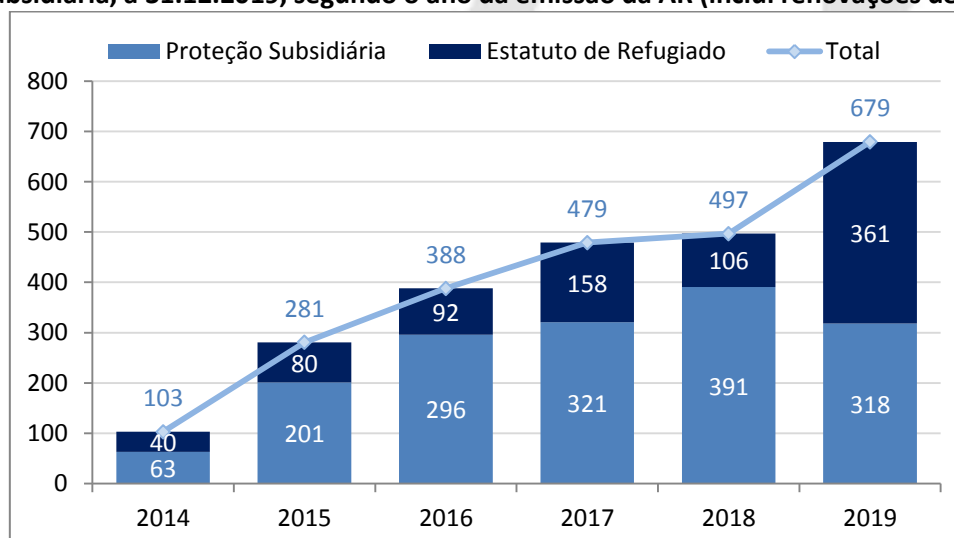
⁹⁹ Valor estimado de pessoas chegadas antes de 2019 em recolocação *ad hoc* por barcos humanitários, deduzindo o número de abandonos ou desistências de pedidos de proteção.

¹⁰⁰ Com a seleção efetuada não se pretende induzir a leitura de que estes exemplos correspondem a melhores práticas que outras, mas tão somente se procura ilustrar uma nova dinâmica e resposta no terreno da integração.

5.1. Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal em 2019: *Stock* de refugiados e de titulares de autorização de residência válida de proteção subsidiária

Considerando os dados apurados pelo SEF acerca das pessoas que a 31 de dezembro de 2019 estavam com um título válido de autorização de residência de beneficiário de proteção subsidiária e de autorização de residência de beneficiário do estatuto de refugiado (ou *stock*) – um total de 2.427 (837 com autorização de residência de beneficiário de estatuto de refugiado e 1.590 com autorização de residência de proteção subsidiária) –, é possível conhecer este universo quanto ao sexo, grupo etário, nacionalidade e ano de emissão de autorização de residência para beneficiários do estatuto de refugiado ou para beneficiários de proteção subsidiária (incluindo renovação de títulos¹⁰¹).

Gráfico 5.1. *Stock* de titulares de autorização de residência (AR) de estatuto de Refugiado e de Proteção Subsidiária, a 31.12.2019, segundo o ano da emissão da AR (inclui renovações de AR)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). (Sistematização e cálculos da autora).

Nota: No apuramento do SEF identificam-se registos repetidos: em AR de refugiados há 35 registos repetidos (nacionalidade, sexo, data de nascimento e Ano_AR_Refugiado são simultaneamente iguais), correspondendo a 4% dos registos (25 da Eritreia, 1 Iraque, 1 Irão, 1 Líbia, 1 Paquistão, 3 Síria, 2 Sudão, 1 Sudão do Sul); em AR Proteção Subsidiária há 30 registos repetidos (nacionalidade, sexo, data de nascimento e Ano_AR_PS são simultaneamente iguais), correspondendo a 2% dos registos (21 da Síria, 3 do Iraque, 4 da Ucrânia e 2 Paquistão).

Refletindo o incremento dos pedidos e das concessões de proteção internacional em Portugal, nos últimos anos (detalhado no capítulo 3), o *stock* de titulares de autorização de residência (AR) com validade no final do ano de 2019, com estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária mostra que foi nos últimos anos que a maioria dos títulos foi atribuída (pela primeira vez ou renovada, conforme previsto na lei), associando-se, nomeadamente, ao aumento das chegadas por via de mecanismos de proteção internacional europeus (da reinstalação, integrando as entradas pelo Acordo UE/Turquia 1x1 entre 2016 e 2017 e a *pledge* 2018-2019, e da recolocação, entre 2015 e 2018) (vd. gráfico 5.1): entre o total de 2.427 titulares de autorização de residência com proteção internacional, no final de 2019, 679 tiveram a sua AR emitida em 2019 (28%), sendo que desses 318 obtiveram a AR de Proteção Subsidiária (20% do total de AR subsidiárias foram emitidas em 2019) e 361 obtiveram AR de Refugiado (representando nesse caso 43,1% dos titulares de AR de Refugiado no final do ano de 2019). Ao grande reforço das AR de Refugiado emitidas em 2019 não deve ser alheia a entrada de refugiados ao abrigo do mecanismo de reinstalação 2018/2019 (33 em 2018 e 376 em 2019), chegados já com o estatuto de refugiado atribuído pelo ACNUR, embora a

¹⁰¹ Recorde-se que, segundo o artigo 67.º da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008 com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio), a autorização de residência do estatuto de refugiado é válida por o período inicial de 5 anos, sendo renovável por iguais períodos, e a autorização de residência por proteção subsidiária é válida pelo período inicial de 3 anos, renovável por iguais períodos, “procedida de análise da evolução da situação no país de origem”.

emissão de AR de Refugiado não seja imediata mas reflita sempre, em todos os casos, alguma *décalage* temporal entre a decisão positiva ou o deferimento e a emissão de uma AR. Sabendo que as AR de proteção subsidiária têm uma validade inicial de 3 anos e a AR de Refugiado uma validade inicial de 5 anos, sendo ambas renováveis por períodos iguais, deve assumir-se ainda que as concessões de 2019 integram também inúmeras renovações de títulos (nomeadamente de AR Proteção subsidiária concedidas pela primeira vez em 2016, ano em que incrementaram os pedidos e os deferimentos de proteção internacional em Portugal, e de AR refugiados concedidas pela primeira vez em 2014 e 2015) – vd. gráfico 5.1.

No *stock* de beneficiários de proteção internacional no final do ano de 2019 em Portugal, identifica-se que os universos de titulares de AR de estatuto de refugiado e de estatuto de proteção subsidiária não são homogêneos. No universo do *stock* de titulares de AR de refugiado no final de 2019 identificavam-se 47 **nacionalidades**, das quais as cinco mais numerosas agregavam 67,6% do total de AR de refugiados. Por sua vez, no universo do *stock* de titulares de AR de proteção subsidiária, no final de 2019, embora se identificasse maior diversidade de nacionalidades (50 diferentes), as cinco mais numerosas representavam 79,7% do total de AR de proteção subsidiária (+12pp que as cinco principais no total de AR Refugiados), refletindo uma maior expressão e concentração das nacionalidades que recebem proteção internacional por via do enquadramento de proteção subsidiária – vd. quadro 5.1.

Quadro 5.1. Stock de titulares de autorização de residência de estatuto de Refugiado e de Proteção Subsidiária, a 31.12.2019, segundo as dez principais nacionalidades

Proteção Subsidiária			Estatuto de Refugiado		
10 principais nacionalidades	N	%	10 principais nacionalidades	N	%
Síria	522	32,8	Síria	206	24,6
Ucrânia	433	27,2	Eritreia	182	21,7
Iraque	142	8,9	Iraque	83	9,9
Paquistão	89	5,6	Sudão	55	6,6
Guiné	81	5,1	Sudão do Sul	40	4,8
Rep. Democrática Congo	44	2,8	Paquistão	30	3,6
Colômbia	25	1,6	Irão	26	3,1
Sri Lanka	25	1,6	Costa do Marfim	21	2,5
Somália	21	1,3	Serra Leoa	16	1,9
Costa do Marfim	16	1,0	Etiópia	15	1,8
Outras nacionalidades	184	11,6	Outras nacionalidades	163	19,5
Total	1.590	100	Total	837	100

Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

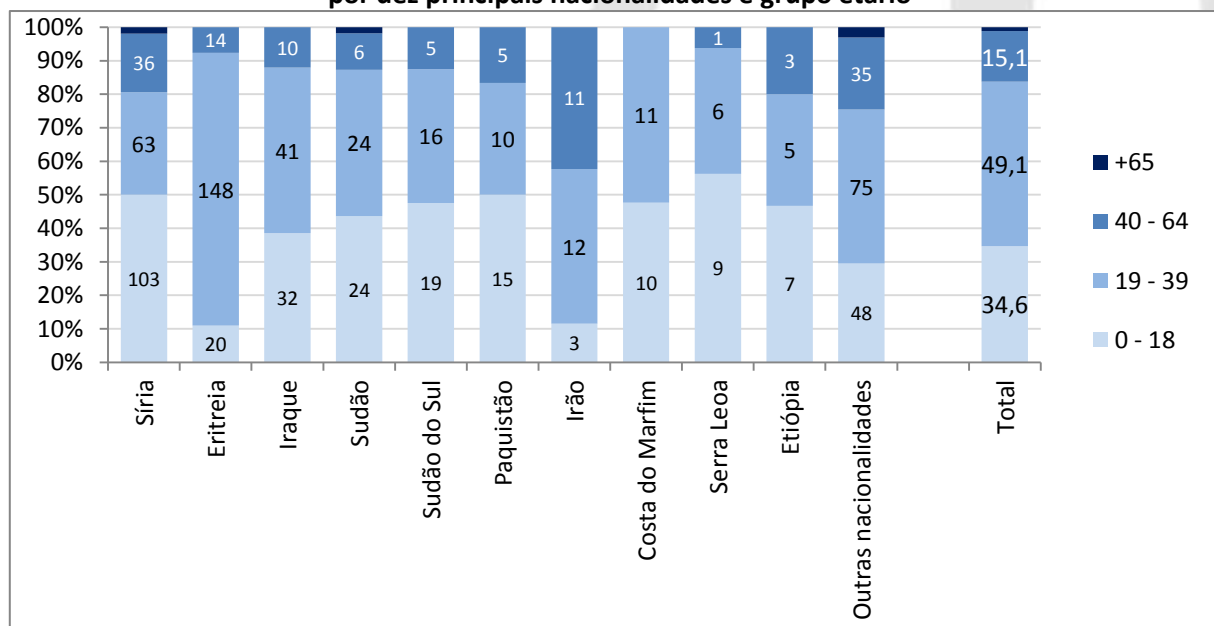
Nota: Com autorização de residência de proteção subsidiária há 24 apátridas (1,5%).

Embora em ambos os universos esteja sobre representada a nacionalidade síria (32,8% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 522 sírios no final de 2019 e 24,6% dos titulares de AR de Refugiado ou 206 sírios) e na terceira posição a nacionalidade iraquiana (8,9% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 142 iraquianos, e 9,9% dos titulares de AR de Refugiado ou 83 iraquianos), as restantes nacionalidades e a sua representação diferem. Entre as AR de proteção subsidiária na segunda posição encontram-se os ucranianos (27,2% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 433 ucranianos), encontrando-se na quarta posição os paquistaneses (5,6% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 89 titulares) e na quinta posição dos guineenses (5,1% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 81 titulares). Por sua vez nos titulares de AR de estatuto de refugiado encontrava-se na segunda posição os nacionais da Eritreia (21,7% dos titulares de AR de refugiado no final de 2019 ou 182 titulares), identificando-se na quarta posição os nacionais do Sudão (6,6% dos titulares de AR de refugiado ou 55 titulares), e na quinta posição os nacionais do Sudão do Sul (4,8% dos titulares de AR de refugiado ou 40 titulares) – vd. quadro 5.1.

A **estrutura etária** dos beneficiários de proteção internacional em Portugal também não se mostra homogênea, nomeadamente em função das dez principais nacionalidades dos titulares de uma autorização

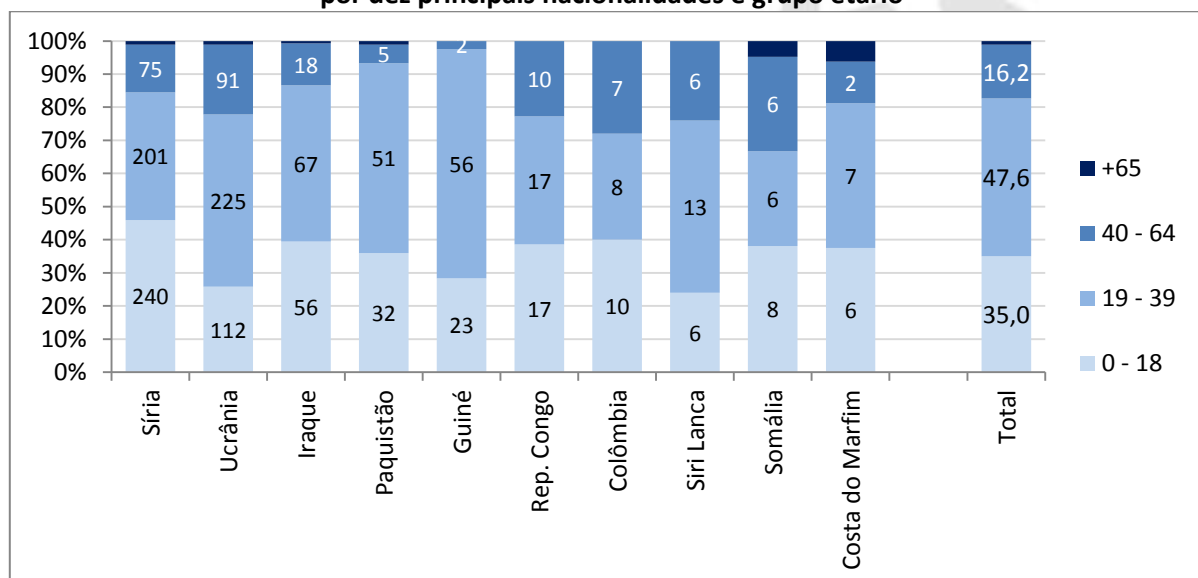
de residência de proteção internacional no final 2019, mostrando também diferenças entre os titulares de autorização de residência de refugiado e de proteção subsidiária (vd. gráficos 5.2 e 5.3). Como se mostrou antes (a partir dos dados dos requerentes de proteção subsidiária no gráfico 3.5), globalmente, os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma sobre representação no grupo etário entre 19 e 39 anos de idade (67,8% do total de requerentes em 2019), assumindo o grupo etário até 18 anos de idade como o segundo com maior importância relativa de requerentes (19,5% dos requerentes), e o grupo etário com idades entre 40 e 64 anos o terceiro grupo (12% dos requerentes), sendo praticamente inexistentes requerentes com 65 e mais anos de idade (0,6%). Ora nos dados do *stock* de titulares de autorização de residência, tanto nos titulares de estatuto de refugiado como de proteção subsidiária, a maioria tem entre 19 e 39 anos (49,1% nos refugiados e 47,6% nos beneficiários de proteção subsidiária), seguindo-se o grupo etário com menos de 18 anos (34,6% dos titulares de AR refugiado e 35% dos titulares de AR Proteção Subsidiária).

Gráfico 5.2. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Refugiado a 31.12.2019, por dez principais nacionalidades e grupo etário



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 5.3. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Proteção Subsidiária a 31.12.2019, por dez principais nacionalidades e grupo etário

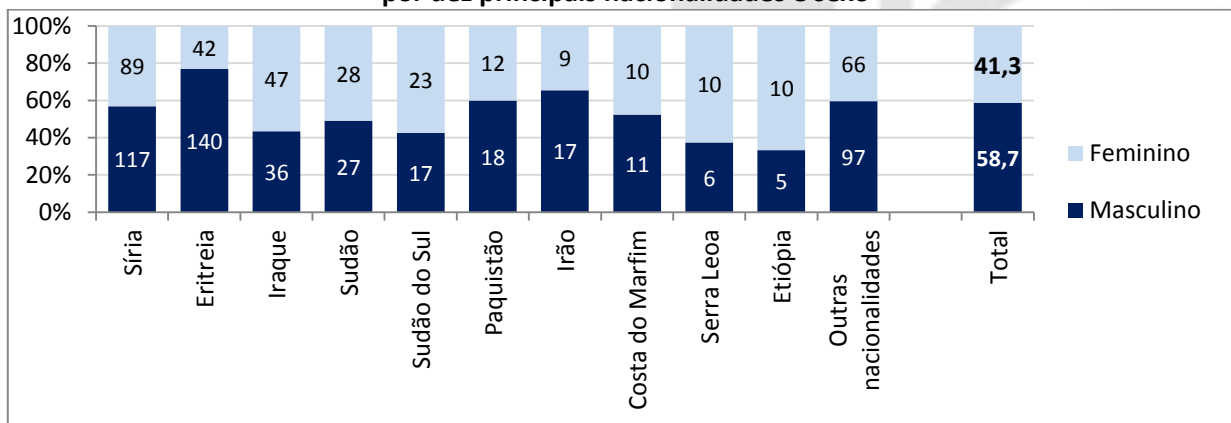


Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

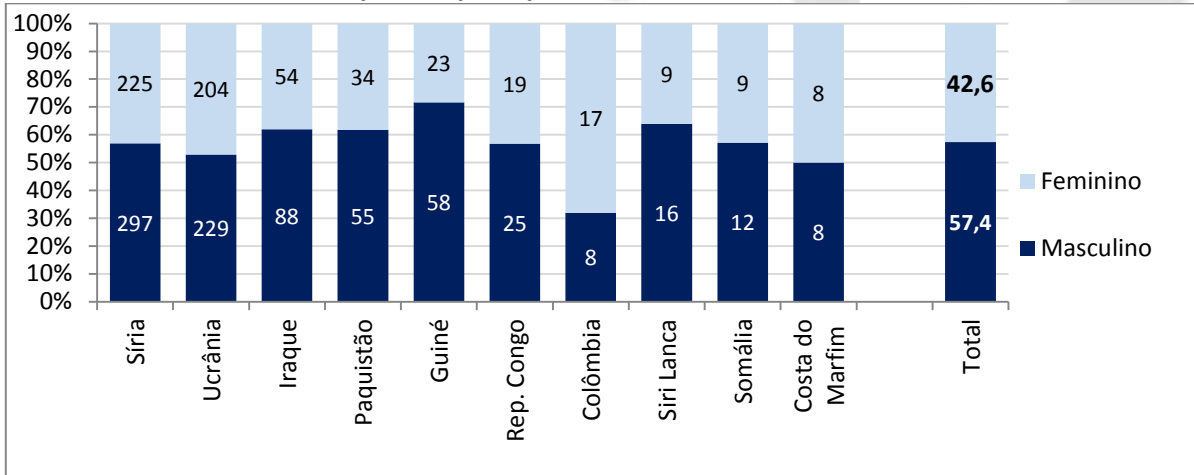
Por outro lado, como também se mostrou antes (no gráfico 3.5), a distribuição por idades dos requerentes de proteção internacional em Portugal não é homogênea em função da nacionalidade do requerente: embora na generalidade das nacionalidades que pedem asilo em Portugal a maioria das pessoas têm entre 19 e 39 anos (destacando-se especialmente neste âmbito os requerentes da Guiné com 78,1% de requerentes deste grupo etário, da Guiné-Bissau com 81,9%, da Gâmbia com 89% e do Senegal com 86,3%), identificam-se nacionalidades em que a prevalência de pessoas com 18 e menos anos é bastante maior (e.g. 40,6% de requerentes angolanos com 18 e menos anos, 31,3% de requerentes ucranianos, e 29,4% de requerentes da República Democrática do Congo), tal como nacionalidades com maior número de requerentes com idades entre os 40 e 64 anos (e.g. 26,3% dos requerentes ucranianos, 26% dos venezuelanos, e 25,6% dos nigerianos). Tendências semelhantes se encontram no *stock* de titulares de autorização de residência de proteção internacional, com algumas nacionalidades a se mostrarem mais sobre representadas com menores de 18 anos (e.g. entre os titulares de AR refugiado, destaque para os sírios com 50% de titulares com menos de 18 anos ou 103 titulares, os paquistaneses, os sul-sudaneses, e os nacionais da Serra Leoa e Eritreia; e entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para os sírios com 240 titulares de AR com menos de 18 anos ou 46%, e os nacionais da Colômbia e da Somália), quando outras refletem uma sobre representação de titulares com entre 19 e 39 anos (e.g. entre os titulares de AR refugiado, destaque para os eritreus com 81% de titulares com entre 19 e 39 anos ou 148 titulares, os iraquianos e os iranianos; e entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para os ucranianos com 225 titulares de AR com entre 19 e 39 anos ou 52%, os iraquianos, paquistaneses e guineenses). A atribuição da proteção internacional a agregados familiares com mais do que um filho explica em parte a sobre representação dos menos de 18 anos em algumas nacionalidades, em particular a síria.

Tal como os dados administrativos do SEF sobre pedidos de proteção internacional já haviam mostrado, também no *stock* de titulares de autorização de residência para proteção internacional, se verifica uma sobre representação do **sexo** masculino (58,7% nos titulares de AR de Refugiado e 57,4% nos titulares de AR de Proteção Subsidiária). Contudo, a nacionalidade dos titulares de autorização de residência determina algumas variações na importância relativa que assume o sexo feminino ou o sexo masculino. Embora globalmente se confirme uma sobre representação de requerentes do sexo masculino na maioria das nacionalidades, há nacionalidades onde o sexo masculino ainda se destacou mais (e.g. entre os titulares de AR refugiado, destaque para os nacionais da Eritreia com 77% de titulares do sexo masculino, representando ou +18pp que a tendência geral; e entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para a Guiné com 72% de titulares do sexo masculino), bem como nacionalidades onde o sexo feminino representou mais de metade dos requerentes de proteção (e.g. entre os titulares de AR refugiado, destaque para as nacionais do Iraque, do Sudão do Sul, da Serra Leoa e da Etiópia, com mais titulares do sexo feminino que do sexo masculino; e entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para a Colômbia com mais titulares do sexo feminino que do sexo masculino) – vd. gráficos 5.4. e 5.5.

Gráfico 5.4. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Refugiado a 31.12.2019, por dez principais nacionalidades e sexo



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

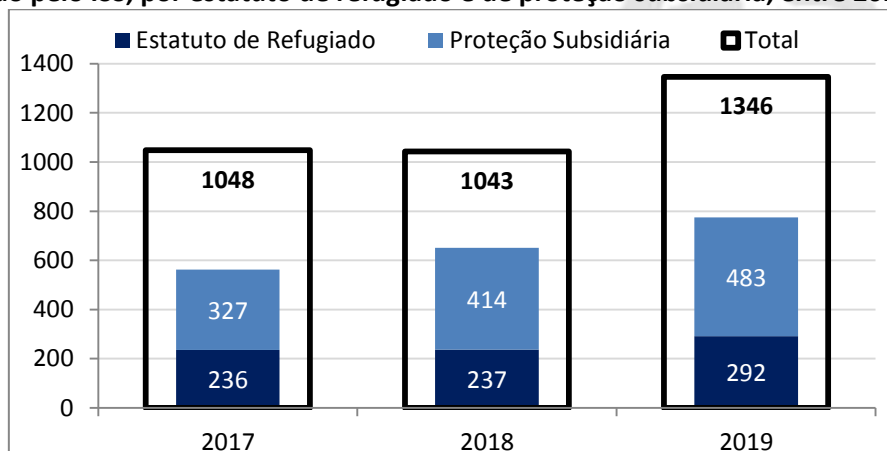
Gráfico 5.5. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Proteção Subsidiária a 31.12.2019, por dez principais nacionalidades e sexo

Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

5.2. Acompanhamento social de beneficiários de proteção internacional

A Lei do Asilo salvaguarda que **“aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária são aplicáveis as disposições legais relativas ao sistema de segurança social”** (artigo 72.º). Neste âmbito, estando os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária sujeitos aos mesmos direitos e obrigações que os cidadãos portugueses, o Instituto de Segurança Social (ISS) tem-lhes prestado acompanhamento social sempre que não se consigam autonomizar financeiramente no fim do programa de acolhimento, enquadrando prestações sociais para cidadãos em situação de carência.

Os dados disponibilizados pelo ISS acerca da estatística do acompanhamento social efetuado a beneficiários de proteção internacional não se encontram, porém, desagregados, mas são apresentados de forma cumulativa com todas as pessoas em acompanhamento social do ISS nas diferentes fases do processo do pedido de proteção internacional em Portugal, o que dificulta esta análise. Não é, assim, possível distinguir para as principais variáveis de caracterização das pessoas em acompanhamento social, os requerentes dos beneficiários de proteção internacional.

Gráfico 5.6. Requerentes e beneficiários de proteção internacional com acompanhamento social efetuado pelo ISS, por estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, entre 2017 e 2019

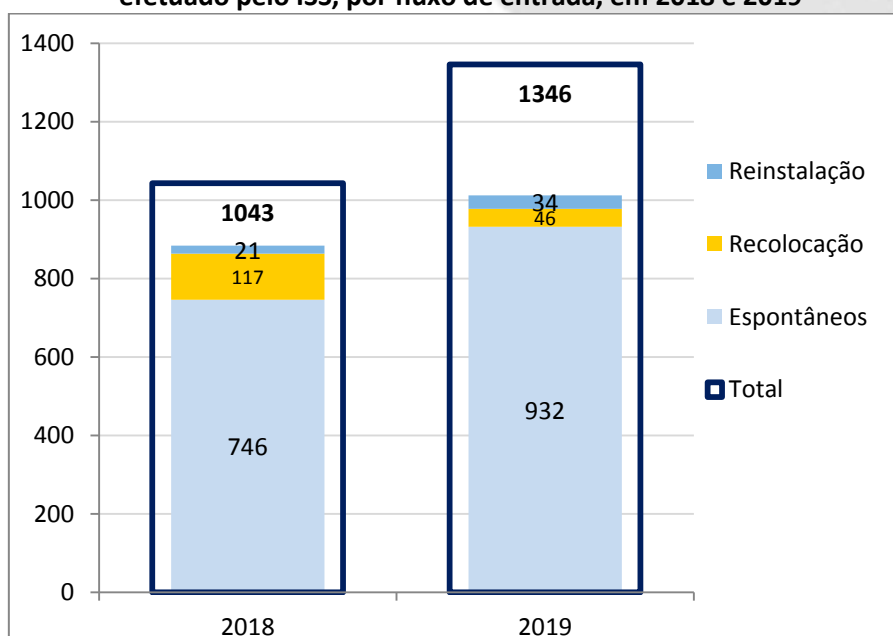
Fonte: Instituto de Segurança Social (ISS) (sistematização da autora).

Nos últimos três anos, para os quais foram disponibilizados dados, os beneficiários de proteção internacional, com estatuto de refugiado ou com proteção subsidiária, representaram mais de metade do

total de pessoas com um processo de proteção internacional em Portugal em acompanhamento social do ISS: em 2017 representaram 53,7% (236 com estatuto de refugiado e 327 com autorização de residência para proteção subsidiária, entre um total de 1.048 em acompanhamento social do ISS), em 2018 sobem para 62,4% (237 com estatuto de refugiado e 414 com proteção subsidiária, entre 1.043 pessoas em acompanhamento) e em 2019 para 57,6% (respetivamente 292 e 483, entre 1.346) – vd. gráfico 5.6.

Considerando o canal de entrada em Portugal das pessoas em processo de proteção internacional e com acompanhamento social do ISS, identifica-se que são essencialmente os requerentes e beneficiários entrados no país com **pedidos espontâneos** que mais beneficiam desse acompanhamento social do ISS, sendo os entrados por **recolocação** ou **reinstalação** uma minoria (os entrados em Portugal através de mecanismos europeus representaram apenas 13,2% em 2018 e 5,8% em 2019 do total de acompanhamentos sociais do ISS para requerentes e beneficiários de proteção internacional) – vd. gráfico 5.7. Deve atender-se, como se mostrou no capítulo anterior, que o programa de acolhimento é mais aprofundado e prolongado no caso das chegadas através de mecanismos europeus (18 meses e com várias dimensões de integração salvaguardadas de princípio) do que no caso dos pedidos espontâneos, o que pode induzir a que os recolocados e reinstalados não se encontram em acompanhamento social do ISS porque estão enquadrados nos apoios das *lump sum*, por vezes complementados com apoios sociais a nível local (detalhado no subcapítulo 4.2). Neste âmbito, são as pessoas com pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal aquelas que se mostram em situação de maior carência económica e de proteção social. Não deixa de ser, porém, relevante considerar, como se detalhou no subcapítulo 2.4.5 que cerca de 65% dos recolocados e reinstalados em *phasing out* do programa de acolhimento, entre 2017 e 2019, careceram de acompanhamento social e foram encaminhados para o ISS (total de 374 pessoas encaminhadas para o ISS do *phasing out* do mecanismo de recolocação e do Acordo UE/Turquia 1x1), o que gera a expectativa que nos próximos anos se verifique um reforço gradual dos recolocados e reinstalados que se irão enquadrar em acompanhamento social do ISS à medida que concluem os 18 meses do programa de acolhimento.

Gráfico 5.7. Requerentes e beneficiários de proteção internacional com acompanhamento social efetuado pelo ISS, por fluxo de entrada, em 2018 e 2019



Fonte: ISS (sistematização da autora).

Atendendo a que as nacionalidades mais representadas nos pedidos espontâneos (e.g. nacionais da Guiné Conacri, da Ucrânia, de Angola, da República Democrática do Congo) são distintas das nacionalidades mais representadas nos mecanismos de recolocação e reinstalação (principalmente nacionais da Síria, Iraque e Eritreia), não deixa de ser relevante identificar que, nos últimos anos, incrementou a importância relativa das nacionalidades de pessoas chegadas ao abrigo de mecanismos europeus no universo em

acompanhamento social do ISS. Neste âmbito, destaca-se particularmente a nacionalidade síria: em 2017 foi a quinta nacionalidade com mais pessoas em acompanhamento social, a representar 4,6% do total de requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, e em 2018 passa a ocupar a terceira posição nas principais nacionalidades, representando 10,4%. Em 2018 também surge a nacionalidade iraquiana na quinta posição com 5,7% dos requerentes e beneficiários de proteção em acompanhamento social do ISS. Ainda assim, nos dois anos em análise, as nacionalidades ucraniana e paquistanesa (associadas essencialmente aos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal) mantiveram o maior número de pessoas em acompanhamento social do ISS, respetivamente, a ocupar a primeira (os ucranianos representaram 25,5% das pessoas em acompanhamento social em 2017 e passam a representar 17,4% em 2018) e a segunda posição (10,8% em 2017 e 12,3% em 2018) – vd. quadro 5.2.

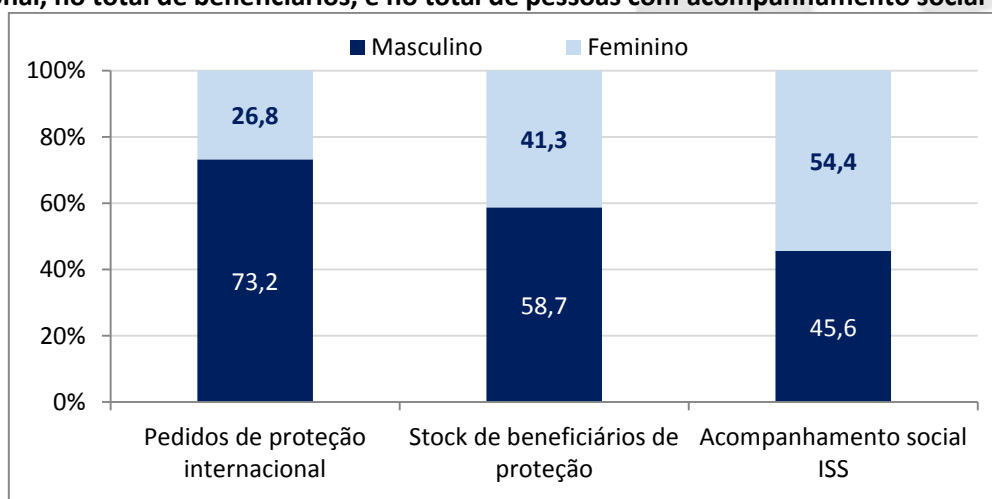
Quadro 5.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo as cinco principais nacionalidades, em 2017 e 2018

5 principais Nacionalidades	2017		5 principais Nacionalidades	2018	
	N	%		N	%
Ucrânia	267	25,5	Ucrânia	181	17,4
Paquistão	113	10,8	Paquistão	128	12,3
Rep. D. Congo	66	6,3	Síria	108	10,4
Guiné-Conacri	55	5,2	Angola	75	7,2
Síria	48	4,6	Iraque	59	5,7
Total	1.048	100	Total	1.043	100

Fonte: ISS (sistematização da autora).

Nos dois últimos anos a maioria dos requerentes e beneficiários com acompanhamento social foram do sexo masculino (54,5% em 2018 e 54,4% em 2019), refletindo a sobre representação dos homens nos processos de proteção internacional em Portugal. Ainda assim, identifica-se que se observa uma maior aproximação da importância relativa dos dois sexos que o observado no universo de pedidos (em que 73,2% eram homens) e no universo de beneficiários (58,7% do sexo masculino) de proteção internacional em Portugal, o que induz que as mulheres, em termos relativos, estão a receber mais acompanhamento social do ISS que os homens (vd. gráfico 5.8).

Gráfico 5.8. Comparação da importância relativa de cada sexo no total de pedidos de proteção internacional, no total de beneficiários, e no total de pessoas com acompanhamento social do ISS, 2019



Fonte: SEF (para pedidos de proteção e *stock* de beneficiários) e ISS (acompanhamento social). (sistematização e cálculos da autora).

No acompanhamento social do ISS a requerentes e beneficiários de proteção internacional em 2019 (num universo de 1.346 pessoas) destacam-se as pessoas com idades entre os 19 e os 39 anos de idade (39,6%), seguindo-se o grupo etário dos menores de 18 anos (35,6%). Entre os maiores de idade, para os quais há

recolha de dados, perto de dois terços tem habilitações inferiores ao secundário (13% sem habilitações, 14% com o 1º ciclo, 16% com o 2º ciclo e 15% com o 3º ciclo) e 25% tem o ensino secundário. É, pois uma minoria que tem habilitações ao nível do ensino superior (14% com licenciatura, 1% com mestrado e apenas 0,4% com doutoramento) – vd. quadro 5.3.

Quadro 5.3. Requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo o grupo etário, tipologia do agregado familiar e habilitações literárias, em 2019 (N=1.346)

	N	%
Grupo Etário		
0-18	479	35,6
19-39	533	39,6
40-64	313	23,3
65 e mais anos	21	1,6
Total	1.346	100
Tipologia do Agregado Familiar		
Isolado	309	23,0
Monoparental	251	18,6
Nuclear com filhos	670	49,8
Nuclear sem filhos	56	4,2
Alargada	60	4,5
Total	1.346	100
Habilitações literárias		
Sem habilitações	135	13,4
1.º ciclo	145	14,4
2.º ciclo	157	15,6
3.º ciclo	150	14,9
Secundário	253	25,1
Bacharelato	13	1,3
Licenciatura	139	13,8
Mestrado	12	1,2
Doutoramento	4	0,4
Não aplicável	259	
Sem informação	79	

Fonte: ISS (sistematização da autora).

Nestes indicadores de caracterização dos requerentes e beneficiários de proteção internacional com acompanhamento social do ISS, em 2019, é importante ainda o dado de que a maioria das pessoas que estão a receber apoios sociais do ISS são agregados familiares com mais de uma pessoa, sendo os isolados apenas uma minoria (23%). Neste âmbito, destacam-se os núcleos com filhos que representam metade (49,8%) dos requerentes e beneficiários de proteção internacional com acompanhamento social do ISS, seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais (18,6%) – vd. quadro 5.3.

Quanto a dimensões de integração, o ISS recolhe ainda alguns indicadores relevantes para análise. Desde logo é considerada a recolha de informação quanto ao domínio da língua portuguesa, identificando-se que mais de metade dos requerentes e beneficiários sobre os quais há informação são fluentes na língua portuguesa: 30,5% são fluentes não certificados e 26,1% têm domínio da língua portuguesa certificada (7,1% para português de nível A1, 16,4% para nível A2, 0,4% para B1, 1,8% para B2, 0,1% para C1 e 0,4% para C2). A acrescentar ao universo de fluentes em português há ainda 14,4% de requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS com origem num país de língua oficial portuguesa. É, pois, uma minoria que é identificada como não fluente da língua portuguesa (29%) – vd. quadro 5.4. Este é um resultado bastante relevante, num contexto de integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal.

Quadro 5.4. Requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo o domínio da língua e a experiência profissional, em 2019 (N=1.346)

	N	%
Domínio da língua		
A1	81	7,1
A2	186	16,4
B1	4	0,4
B2	20	1,8
C1	1	0,1
C2	4	0,4
Origem de país de língua portuguesa	163	14,4
Fluente, não certificado	346	30,5
Não fluente	329	29,0
Não aplicável	169	
Sem dados	43	
Experiência profissional		
GP0	6	1,0
GP1	1	0,2
GP2	17	2,7
GP3	172	27,7
GP4	21	3,4
GP5	73	11,7
GP6	0	0,0
GP7	27	4,3
GP8	3	0,5
GP9	166	26,7
Sem experiência	136	21,9
Não aplicável	559	
Sem dados	165	

Fonte: ISS (sistematização da autora). // Nota: Classificação dos Grupos Profissionais: GP0-Profissões das Forças Armadas; GP1- Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; GP2- Especialistas das atividades intelectuais e científicas; GP3- Técnicos e profissões de nível Intermédio; GP4- Pessoal administrativo; GP5- Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e vendedores; GP6- Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; GP7- Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; GP8- Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9- Trabalhadores não qualificados.

Por outro lado, o ISS recolhe ainda informação sobre a experiência profissional dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social (vd. quadro 5.4). Neste âmbito, destacam-se três grupos profissionais com maior expressão nos indivíduos para os quais é aplicável esta recolha de informação: 27,7% tinha experiência profissional como técnicos e profissionais de nível intermédio (GP3), 26,7% tinha experiência profissional como trabalhadores não qualificados (GP9), e 11,7% tinha experiência em atividades do grupo profissional dos serviços pessoais, de proteção e vendedores (GP5). Em 21,9% dos casos são ainda pessoas sem experiência profissional.

5.3. Exemplos de medidas e programas de integração para refugiados

No relatório da OCDE (2016) é realçado que a resposta humanitária que integra proteção e disponibilização de bens de primeira necessidade no primeiro país de asilo só é eficaz numa primeira fase, sendo que com a crise instalada essa resposta torna-se insuficiente, tornando-se fundamental promover não ações de

resposta imediata, mas respostas que induzam à sustentabilidade dos beneficiários dos programas de proteção a médio prazo. Neste âmbito, têm surgido alguns mecanismos alternativos disponíveis para refugiados e beneficiários de proteção internacional que, sendo de âmbito mais alargado em termos de beneficiários, os podem beneficiar. Nesse relatório da OCDE (2016) destacam-se, entre outras, duas grandes áreas de intervenção: pelo (1) recrutamento e inserção no mercado de trabalho com mecanismos que podem passar por (a) promover incentivos a empregadores que contratem refugiados (e.g. quotas, reduzir custos da contratação e burocracia) ou (b) criação de programas específicos de recrutamento e contratação de refugiados baseados em informação orientada e acompanhamento burocrático, para conseguirem responder aos requisitos do mercado de trabalho em termos formais (e.g. competências, qualificações, identificação); e pelo (2) estudo e acolhimento de estudantes internacionais, nomeadamente de educação superior com mecanismos que terão um papel fundamental no futuro do país de origem (e.g. iniciativas de pagar bolsas de estudo: caso de Portugal, que atribuiu bolsas e acompanhamento de tutoria para estudantes sírios). Segundo o estudo da OCDE (2016), estes programas devem assegurar o financiamento dos seus beneficiários (o pagamento das propinas universitárias, transporte e alojamento), devendo as universidades adaptar os seus programas e currículos, e disponibilizar a aprendizagem da língua e apoio psicológico. O mesmo relatório reconhece, ainda assim, obstáculos neste canal (e.g. responder aos requisitos de acesso às universidades, conciliar objetivos humanitários com objetivos de integração, desafios do regresso depois dos estudos, desafios de gerir o sucesso/insucesso académico na frequência desses estudos).

Nos últimos anos surgiram novos programas e medidas de apoio à integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal e, paralelamente, foram adaptados e incrementados programas e medidas já existentes no país para a integração de imigrantes, que passaram a dar resposta, também, aos refugiados. Estas medidas e programas surgiram tanto de iniciativa de serviços estatais, como da sociedade civil e de instituições do setor privado.

Consideram-se neste anexo alguns exemplos desses desenvolvimentos de respostas para a integração dos refugiados, no contexto do incremento do fluxo de requerentes e de beneficiários de proteção internacional para o país, como consequência do envolvimento de Portugal nos mecanismos europeus de proteção internacional.

Sem pretensão de representatividade ou exaustividade, e sem procurar avaliar ou qualificar os exemplos considerados, elencam-se algumas medidas dirigidas a refugiados ou das quais os refugiados também podem beneficiar, que surgiram como uma resposta complementar para a sua integração em Portugal em várias dimensões: formação profissional e mercado de trabalho; aprendizagem da língua portuguesa; associativismo e empoderamento de líderes; educação e ensino superior; saúde; e sensibilização da opinião pública.

Importa atender que os dados ilustrativos destas medidas não abarcam todos os beneficiários de proteção internacional em Portugal. Não apenas porque há medidas que se sobrepõem na sua atuação (e.g. várias respostas para o mesmo objetivo de aprendizagem da língua portuguesa), como também porque nem todos os beneficiários de proteção internacional em Portugal procuram estas medidas suplementares de apoio à sua integração. Por outro lado, atendendo a que parte destas medidas respondem à política mais ampla de integração dos estrangeiros residentes em Portugal (e.g. PPT, Programa de Empreendedorismo Imigrante - PEI), por vezes não é possível caracterizar os seus resultados de forma exclusiva para os refugiados, uma vez que não é recolhida informação de forma desagregada por estatuto legal dos estrangeiros residentes, mas apenas por nacionalidade.

Enquadrada a leitura destes exemplos, é importante compreender que tem sido densificada e consolidada uma resposta complementar ao programa de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal (caracterizado no capítulo 4), com vista à consolidação da integração daqueles que estão em fase de conclusão ou dos que já concluíram o apoio ao seu acolhimento no país e que, na sequência desse programa de acolhimento, ficaram ou dependentes de apoios sociais complementares ou autónomos em Portugal.

Formação Profissional e Mercado de Trabalho

Inúmeras medidas e programas têm surgido em Portugal para promover a integração e inserção dos refugiados no mercado de trabalho, seja através do reforço de competências profissionais com formação complementar ou de suporte ao reconhecimento de qualificações e competências que os refugiados já trazem, seja no incentivo aos empregadores para contratarem refugiados, ou seja ainda no incentivo e apoio aos refugiados para criarem o seu próprio emprego.

Refujobs

Dadas as dificuldades encontradas na integração da população refugiada no mercado de trabalho, o ACM lançou, em maio de 2018, uma plataforma eletrónica de emprego, empreendedorismo e formação para refugiados chamada *Refujobs*. A *Refujobs* é uma medida SIMPLEX que tem por objetivo potenciar as competências profissionais das pessoas refugiadas e identificar oportunidades de emprego/formação disponíveis em entidades e empresas portuguesas, através da criação de perfis de empresas e de candidatos, e inserção de ofertas de emprego ou formação, por forma a ser feito um *matching* entre os perfis das pessoas refugiadas e as respetivas oportunidades de emprego em Portugal. O NAIR do ACM gere esta plataforma, efetuando o trabalho de divulgação e sensibilização a potenciais empresas que tenham abertura para contratar pessoas refugiadas (reconhecidos os desafios da língua, e da ausência de comprovativo de habilitações). O trabalho de divulgação inclui a sensibilização/formação junto aos parceiros para prestar apoio às pessoas refugiadas e migrantes no que for necessário para ter acesso à Plataforma, efetuar o registo, criar o perfil e candidatar-se às ofertas. Este trabalho de angariação e divulgação tem como base a necessidade de abranger mais trabalhadores e mais empresas. Esta plataforma foi disponibilizada em Português, Inglês e Árabe e, no final de 2019, contava com 48 empresas registadas e 87 candidatos com CV de refugiados (70 homens e 17 mulheres), dos quais resultaram 14 contratações (9 homens e 5 mulheres). No final de 2019 havia ainda registo na plataforma de 21 ofertas ativas de emprego ou de estágios profissionais.

Formação Profissional Refutur

Atendendo às necessidades de mão-de-obra no setor do turismo e à falta de formação profissional adaptada à população refugiada, foi estabelecida uma parceria entre o ACM e o Turismo de Portugal, I.P., para a criação de uma formação nas áreas da hospitalidade e serviço, realizados nas Escolas de Hotelaria e Turismo de Lisboa e do Porto – *Refutur*, adaptada aos perfis dos refugiados. A formação tem um cariz eminentemente prático focado na aprendizagem *learning by doing*, incluindo também componentes formativas nas áreas da comunicação, relacionamento interpessoal e língua portuguesa. O curso inclui ainda um estágio integrado com a duração de um mês, proporcionando uma aprendizagem prática em contexto de trabalho a realizar em unidades hoteleiras e de restauração, com vista a futuras contratações. O primeiro curso *Refutur* teve lugar na Escola de Hotelaria e Turismo de Lisboa em março de 2018 e contou com a participação de 12 formandos. Uma segunda edição foi promovida em Lisboa a partir de fevereiro de 2019, estando prevista uma terceira edição para 2020. No Porto a primeira ação teve início em janeiro de 2019 e já conta com uma nova ação desde dezembro de 2019. Dos três cursos *Refutur* concluídos, houve um total de 46 formandos (18 do sexo masculino e 28 do sexo feminino), de 30 nacionalidades distintas, sendo a síria a nacionalidade mais representada, seguida da somali e da iraquiana. Para estágio seguiram apenas 19 formandos, uma vez que muitos dos participantes encontraram, entretanto, inserção no mercado de trabalho. Atendendo ao sucesso do projeto, considerou-se alargar o *Refutur* a outras cidades onde funcionam Escolas de Hotelaria e Turismo (nomeadamente, Setúbal, onde já se iniciou a primeira sessão em fevereiro de 2020 para um total de 21 inscritos, 10 do sexo masculino e 11 do sexo feminino), alargou-se também o universo de destinatários aos imigrantes e está em marcha a articulação com o IEFP tendo em vista a possibilidade de bolsa de apoio à formação.

Gabinete de Inserção Profissional (GIP)

O CPR, numa parceria com o IEFP, dinamiza desde 2009 um Gabinete de Inserção Profissional (GIP), orientado para requerentes e beneficiários de proteção internacional, com o objetivo de promover a integração profissional de jovens e adultos em situação de desemprego em Portugal, estimulando a procura ativa de emprego, divulgando medidas de apoio ao emprego, formação profissional e empreendedorismo, e disponibilizando ações de capacitação e formação. Em 2018 o contrato de objetivos do GIP, celebrado entre o CPR e o Centro de Emprego de Loures-Odivelas, foi prorrogado no âmbito da rede GIP 2019/2021. Em 2018, este GIP registou 263 novas inscrições individuais, dos quais 66% eram titulares de autorização de residência provisória e 5% beneficiários de proteção internacional, tendo os restantes outras situações, e registou 2.733 atendimentos individuais.

Projeto Começar de Novo: Apoio à Autonomização dos Refugiados

Entre 2017 e 2018 o CPR promoveu o projeto “Começar de novo: apoio à autonomização dos refugiados”¹⁰², em parceria com a empresa RH+ (Organização e Gestão de Recursos Humanos, S.A.), e financiado pelo FAMI, com o objetivo principal de apoiar a integração no mercado de trabalho de requerentes e beneficiários de proteção internacional. No âmbito do projeto foi criada uma plataforma *online* (www.cpr.pt/comecardenovo) onde foi reunida informação com orientação para os refugiados promoverem a procura de emprego (com disponibilização de formulário para a construção de CV para candidatos), registo de ofertas de emprego (com disponibilização de formulário para inscrição de empresas), diplomas legais e acesso a serviços públicos, entre outros. Foram criados vários instrumentos digitais de apoio e disponibilizados na plataforma (e.g. *Guia de técnicas de procura de emprego*; *Guia de Orientação Cultural por concelho*; Formação online *Técnicas de Procura de Emprego e Competências Pessoais*). Através deste projeto foram promovidas diversas ações de capacitação (presenciais e à distância): no âmbito da procura de emprego e das competências pessoais, com apoio de formador e intérprete à distância, e no âmbito do apoio à definição de projeto de autoemprego ou de plano de negócio (5 sírios beneficiaram desta ação). As atividades desenvolvidas no âmbito do projeto abrangeram um total de 208 refugiados recolocados e reinstalados, que beneficiaram de orientação vocacional individualizada e informação sobre acesso ao mercado de trabalho.

Projeto Partilhar para empregar: conhecer culturas para promover a empregabilidade

No segundo semestre de 2018 outro projeto promovido pelo CPR, com apoio do FAMI, foi iniciado (a decorrer até 30/6/2020) – o projeto “Partilhar para empregar: conhecer culturas para promover a empregabilidade” – com o objetivo em apoiar a inserção laboral dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, promovendo uma cultura empresarial de apoio à integração desta população em Portugal. O projeto contempla a criação de uma *Rede de Empregadores Solidários*, a sensibilização e a formação para empresas e potenciais entidades empregadoras sobre a temática do asilo e interculturalidade, a realização de ações de capacitação e de empoderamento para os refugiados adquirirem conhecimentos sobre o mercado de trabalho português (e.g. ação de 5 horas sobre *Capacitação para Refugiados sobre Cultura Organizacional em Portugal*) e a elaboração de folhetos informativos sobre asilo e direito ao trabalho.

Academia JRS¹⁰³

O JRS é uma entidade formadora certificada pela Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho nas áreas de serviços de apoio a crianças e jovens, trabalho social e orientação e serviços domésticos. Neste âmbito, a *Academia JRS* disponibiliza, há vários anos, formação nessas áreas específicas para refugiados com habilitações escolares e profissionais desencontradas do mercado de trabalho, procurando desenvolver competências fundamentais ao exercício de uma profissão em Portugal, aliadas às próprias necessidades do mercado de trabalho. Para além das áreas de que o JRS é entidade certificada, a *Academia JRS* desenvolve ainda cursos não certificados de português, ações de desenvolvimento pessoal e humano, técnicas de procura de emprego, entre outras. Para aproximar as suas ações de formação do mercado de trabalho e apoiar os refugiados na inserção em estágios profissionais de 2 a 3 meses, a *Academia JRS* tem promovido várias parcerias com empresas (e.g. Jerónimo Martins, Lar Casa Nossa Senhora da Vitória, 100 Montaditos, REN) e associações profissionais (e.g. Associação de Cozinheiros Profissionais de Portugal). Entre 2013 e 2017 a *Academia JRS* ofereceu formação a 1.139 pessoas, numa média de 230 por ano. Entre março de 2019 e dezembro de 2020, a *Academia JRS* desenvolve ainda o projeto *Work Up*¹⁰⁴ com o objetivo de promover a capacitação socioprofissional de 88 refugiados e imigrantes, através da formação prática em contexto de trabalho: as formações teórico-práticas, com a duração de 3 a 5 meses, focar-se-ão nas áreas de *Emprego de Refeitório e Copa*, *Cuidados Básicos a Idosos* e *Repositor de loja/supermercado*.

¹⁰² Mais informações em: <https://321-123.net/comecardenovo/sobre/>

¹⁰³ Mais em <http://www.jrsportugal.pt/academia/>

¹⁰⁴ Mais informações em: <http://www.jrsportugal.pt/workup/>

Programa de Promoção do Empreendedorismo Imigrante (PEI)

O ACM lançou em 2009 o projeto de Promoção do Empreendedorismo Imigrante (PEI) com o intuito de promover negócios dinamizados por imigrantes residentes em Portugal através da sua capacitação em competências empreendedoras, promovendo o curso “Apoio à Criação de Negócios” e consultoria ao empreendedor. Desde 2015 o PEI está integrado no Gabinete de Apoio ao Empreendedor Migrante (GAEM) do ACM que funciona no Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) de Lisboa, sendo as principais áreas de atuação deste gabinete a capacitação, o atendimento especializado, a promoção da iniciativa empreendedora entre os migrantes e a articulação com organismos diversos (para maior aprofundamento vd. Oliveira 2019: 165-167). Em outubro de 2018, o PEI foi reconhecido como uma boa prática pelas Nações Unidas, tendo sido destacado no *Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees* entre os 35 estudos de caso de vários países do mundo com intervenção neste domínio. Reconhecendo-se na população refugiada um espírito empreendedor, o ACM alargou e aprofundou a resposta do PEI, preparando cursos adaptados às necessidades dos refugiados. Em 2017, o ACM desenvolveu a primeira iniciativa de capacitação de pessoas refugiadas para o desenvolvimento de iniciativas de auto emprego e a implementação de ideias de negócio, seguindo a metodologia do PEI com sessões de formação organizadas por um consultor especializado no apoio à criação de negócios, acompanhado em sala por uma intérprete português/árabe. O primeiro curso realizou-se em julho de 2017 e contou com 14 participantes refugiados (11 homens e 3 mulheres), e a segunda edição de janeiro de 2018 contou com 9 participantes (4 homens e 5 mulheres).

Língua Portuguesa

A compreensão e a aprendizagem da língua do país de acolhimento, em especial por adultos, assumem-se como um requisito fundamental no processo de integração de todos os migrantes, não apenas para os refugiados. Resulta, por isso, que Portugal aumentou a oferta de programas de aprendizagem da língua portuguesa nas últimas décadas, à medida que foi aumentando também a população imigrante residente no país (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2019: 129-142).

Nos últimos anos, porém, com o incremento das chegadas de refugiados a Portugal, os programas existentes adaptaram algumas das suas respostas a esta população e surgiram novas respostas neste domínio. Sendo a aprendizagem da língua portuguesa uma das dimensões fundamentais do plano de ação para o processo de acolhimento dos refugiados em Portugal, as entidades de acolhimento identificaram nos respetivos territórios soluções enquadradas na política pública e outras complementares, correspondendo, em muitos casos, a recursos gratuitos disponíveis no país.

Programa Português para Todos (PPT)

O Programa Português para Todos (PPT), lançado em 2008, enquadra-se no âmbito maior das políticas de integração de migrantes em Portugal, disponibilizando gratuitamente aos cidadãos cursos de língua portuguesa para falantes de outras línguas com certificação para os níveis A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente) do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, correspondendo ambos os níveis a uma carga horária de 150 horas de formação de acordo com os referenciais de formação. (Oliveira e Gomes, 2019: 138). Existem ainda os cursos de português técnico, orientados para várias atividades económicas com o intuito de facilitar a inserção dos migrantes no mercado de trabalho em Portugal, para o qual o IEFP assegura uma formação de 25 horas. Mantendo a sua resposta mais ampla à população estrangeira residente em Portugal, o PPT respondeu também às necessidades da população refugiada nos últimos anos, ainda que se tenham identificado dificuldades quanto ao número mínimo de participantes para abertura de alguns cursos, em alguns territórios onde o modelo não se coadunou com a descentralização dos refugiados pelo país, o que se encontra em sede de revisão.

Serviço de Tradução Telefónica (STT)

O *Serviço de Tradução Telefónica* (STT) funciona desde 2006 e oferece uma bolsa de 58 tradutores que dominam um ou mais idiomas para além do Português. O STT dirige-se a todos os interlocutores portugueses/estrangeiros que precisam de comunicar com estrangeiros e cidadãos/entidades portuguesas. Este serviço funciona como uma conferência telefónica, e está disponível gratuitamente (o cliente só paga a chamada telefónica), todos os dias úteis, entre as 09:00h e as 19:00h, através da Linha de Apoio ao Migrante - 808 257 257. A língua árabe já integrava o conjunto de línguas de tradução disponíveis e em 2016 foi integrada uma tradutora da língua tigrínia, para responder às necessidades sentidas pela chegada de refugiados e de requerentes de proteção a Portugal.

Plataforma de Português Online

Em maio de 2016 o ACM lançou a *Plataforma de Português Online*¹⁰⁵. Esta plataforma, disponível nas versões portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhol (desde 2018), assume-se como uma ferramenta que permite ao utilizador aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos de gramática nos contextos do uso da língua. Os módulos de aprendizagem são temáticos e são disponibilizados nos formatos texto, áudio, vídeo e imagem, sendo organizados em dois níveis – nível A e nível B – de acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QECR) produzido pela Unidade de Política Linguística do Conselho da Europa (para aprofundar vd. Oliveira e Gomes, 2019: 141-142). Logo no ano do seu lançamento, desde maio de 2016, registaram-se 1500 utilizadores, mas só a partir de 2017 se começam a ter dados mais significativos (3.310 utilizadores) que subiram sucessivamente nos últimos anos para 5.226 utilizadores em 2018 e 17.960 utilizadores em 2019. Em 2017 a nacionalidade síria apresentou-se na nona posição das nacionalidades com maior procura dos recursos da plataforma com 96 registos, apesar de deixar de fazer parte do grupo das dez nacionalidades mais representadas contou com 201 novos registos em 2019, num total de 17.960 registos de 185 nacionalidades.

Programa SPEAK

Em 2015 surgiu o projeto *SPEAK Social*, com financiamento do FAMI, como um recurso para a aprendizagem do português. Sendo continuado depois de concluído o projeto FAMI, o programa *SPEAK*¹⁰⁶ visa a aproximação de grupos diversos através da aprendizagem da língua e de diferentes culturas em presença. Organiza grupos que funcionam em ambiente informal, focados em conversas quotidianas e interativas, com jogos e atividades em grupo, permitindo a aprendizagem da língua e da cultura onde estão inseridos. Como forma de diversificar as respostas ao nível da aprendizagem da língua portuguesa por refugiados, sobretudo nas regiões do país com mais dificuldade em reunir o número mínimo de participantes, o ACM estabeleceu um Protocolo com o Programa *SPEAK* para levar respostas a locais onde não existam outras alternativas. Entre Outubro de 2015 e Outubro de 2019, foram integrados em grupos *SPEAK* 232 cidadãos refugiados com predominância de sírios (115 pessoas) dentro das nacionalidades dos inscritos.

Associativismo e empoderamento de líderes

O empoderamento de líderes refugiados e as iniciativas de associativismo entre refugiados são também uma vertente importante para a integração dos refugiados na sociedade de acolhimento, permitindo a sua participação cívica e atuação numa cidadania ativa. Nos mais variados contextos de acolhimento de migrantes e ao longo do tempo, as associações de migrantes têm desempenhado sempre um papel fundamental nos processos de integração, de socialização, de solidariedade e de reforço de laços culturais comuns, apoiando outros migrantes nas adversidades decorrentes do processo migratório e, no caso dos refugiados no processo de proteção internacional, mobilizando-os socialmente e politicamente. A participação associativa contribui, deste modo, para o processo de socialização fundamental para cidadania e a integração no país de acolhimento.

Tendo o universo de refugiados incrementado em Portugal só mais recentemente, esta é uma dimensão que está pouco desenvolvida, identificando-se ainda poucas associações de refugiados no país ou as que existem só recentemente ganharam alguma visibilidade.

Participação e Representatividade no Conselho para as Migrações

O *Conselho para as Migrações* – com génese no COCAI (*Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*) criado em 1999 e renomeado em 2014, com aprofundamento da sua constituição e áreas de intervenção – é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do ACM, assegurando a participação e colaboração de entidades públicas e da sociedade civil na definição e execução das políticas migratórias em Portugal. Em 2018, o Conselho para as Migrações integrou, na qualidade de Cidadão de Reconhecido Mérito, o Conselheiro Amadou Diallo, presidente da APIRP – *Associação de Apoio aos Imigrantes e Refugiados em Portugal*, uma das cinco Associações que integram o Fórum Refúgio, conferindo assim representatividade à população de refugiados residentes em Portugal neste Conselho consultivo para os assuntos das migrações.

¹⁰⁵ <https://pptonline.acm.gov.pt/>

¹⁰⁶ <https://www.speak.social/en/>

Espaço Co-work e Fórum Refúgio Portugal

Enquadrado no protocolo de cooperação celebrado entre o ACM e todas as Associações de Refugiados em Portugal, em 2018, o ACM lançou o *Espaço Co-work* gerido por líderes associativos refugiados dentro do CNAIM de Lisboa, no sentido de potenciar o trabalho das associações de refugiados, dar-lhes visibilidade e trabalhar com estas em cooperação. Neste âmbito surgiu o *Fórum Refúgio Portugal* composto por 5 associações: *Associação de Refugiados em Portugal*; *União dos Refugiados em Portugal*; *Associação de Apoio a Imigrantes e Refugiados em Portugal*; *Associação Family of Refugees* e *Associação Home Without Borders*. Estas associações apoiam refugiados e cooperam com as entidades de acolhimento e o ACM na promoção de um diálogo mais próximo para uma integração que responda às reais necessidades desta população. Das várias iniciativas promovidas pelo *Fórum Refúgio Portugal* destacam-se: promoção de encontros para refugiados com debates temáticos; apoio na mediação de conflitos; acompanhamento de cidadãos refugiados a serviços públicos; apoio em traduções presenciais.

Educação e Ensino Superior

O acesso à educação é uma dimensão fundamental para a integração da população refugiada, nomeadamente, para a população em idade estudantil.

Matrículas na rede pública de ensino para crianças e jovens refugiados menores de 18 anos

A Direção Geral da Educação (DGE) desenvolveu um processo de facilitação das matrículas de crianças e jovens, até aos 18 anos, na rede pública de estabelecimentos de ensino. Para este efeito, há uma articulação direta entre as entidades de acolhimento e os serviços da DGE, facultando informação às escolas das matrículas das crianças e jovens refugiadas, bem como outros elementos considerados relevantes.

Bolsas de Estudo

O ACM e a *Associação Plataforma Global para Estudantes Sírios (APGES)* firmaram a 26 de julho de 2017, um Protocolo de Cooperação que visou a atribuição, no ano letivo 2017/2018, de bolsas de estudo a estudantes refugiados, independentemente da nacionalidade (apesar da associação ser direcionada a estudantes Sírios, foram também atribuídas bolsas a pessoas de outras nacionalidades, como a iraquiana e a iraniana). No final, foram atribuídas 14 bolsas a recolocados nas áreas da engenharia informática e eletrónica, arquitetura, marketing e gestão, entre outras, com idades compreendidas entre os 18 e 34 anos. No ano letivo 2018/2019 os mesmos pressupostos do protocolo anterior mantiveram-se, sendo renovadas as bolsas do ano letivo anterior, para os mesmos alunos.

Mais que números

Em Março de 2016 foram lançados os resultados do **projeto *Mais do que Números***, desenvolvido em Portugal em parceria com a Direção-Geral da Educação (DGE), a OIM (que promoveu iniciativas semelhantes num total de 24 países) e o ACM. Este projeto procurou sensibilizar as sociedades de acolhimento para o crescimento do número de migrantes, requerentes de asilo e refugiados, bem como para os problemas de discriminação, xenofobia e racismo, estimulando o debate e a discussão quer entre professores e educadores, quer entre alunos com idades compreendidas entre os 12 e os 18 anos. Nesse âmbito foram publicados e disponibilizados *online* (em <https://dge.mec.pt/agenda-europeia-para-migracoes>) várias ferramentas digitais, documentos e materiais de apoio para orientar as escolas e os agrupamentos para o acolhimento de refugiados e sensibilizar a comunidade educativa e os alunos para questões ligadas à interculturalidade. Entre esses recursos, destaca-se o *Guia de Acolhimento* para o pré-escolar, ensino básico e secundário, e o *Manual do Professor* com um glossário de termos ligados ao universo de migração e asilo, histórias de refugiados, e várias sugestões de atividades para alunos dos 12 aos 18 anos de idade.

Saúde

Reconhecendo as experiências por vezes traumáticas vividas pelas pessoas que procuram proteção e refúgio, e os percursos muitas vezes marcados por experiências de grande violência, verifica-se a necessidade de disponibilizar serviços de encaminhamento de saúde e apoio psicológico aos refugiados, ou incentivar práticas de vida saudável, nomeadamente através do desporto que promovam a sua integração em comunidades locais.

Protocolo entre a Ordem dos Psicólogos Portugueses (OPP¹⁰⁷) e o ACM

Foi assinado em Julho de 2016 um Protocolo de cooperação entre o ACM e a Ordem dos Psicólogos Portugueses (OPP), em que a OPP ficou encarregue por proceder a uma avaliação de riscos psicossociais dos refugiados chegados ao abrigo de mecanismos europeus, comprometendo-se a disponibilizar instrumentos de avaliação, de acompanhamento e de monitorização com vista à atuação nas áreas de riscos psicossociais. A OPP comprometeu-se ainda a disponibilizar uma lista de psicólogos que realizaram a formação a “1000 Psicólogos para Situações de Catástrofe” e que se encontram disponíveis para, sem custos associados, serem ativados pelo ACM ou por estruturas distritais para apoio no processo de acolhimento dos refugiados que chegam a Portugal. O ACM comprometeu-se, por sua vez, a receber psicólogos estagiários em estágios profissionais nas suas áreas de atuação.

Projeto Viver o Desporto, Abraçar o Futuro

O Comité Olímpico Português (COP), tendo como um dos seus objetivos fomentar a prática desportiva enquanto instrumento relevante de coesão e integração social, tem disponibilizado assistência humanitária através do desporto junto de populações vulneráveis nomeadamente junto dos migrantes e seus descendentes, incluindo refugiados e pessoas deslocadas, em estreita coordenação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Atendendo à vaga de refugiados na Europa a partir de 2015, o Comité Olímpico Internacional criou uma linha de financiamento extraordinária para incluir o desporto como resposta humanitária e exortou os Comités Olímpicos Nacionais a apresentarem candidaturas de projetos desportivos. Neste âmbito foi apoiado o projeto *Viver o Desporto – Abraçar o Futuro*, candidatado pelo COP, destinado a difundir os valores e os princípios olímpicos junto dos migrantes, incluindo os refugiados em Portugal, através do desenvolvimento de atividades e iniciativas desportivas, bem como da provisão de bens e equipamentos desportivos. Procura-se neste projeto fomentar o desporto como instrumento relevante nos programas de integração social de migrantes e refugiados.

Atendendo à realidade do acolhimento de refugiados em Portugal, o COP celebrou alguns protocolos com algumas entidades que trabalham diretamente com o processo de acolhimento e a integração de refugiados em Portugal (CPR¹⁰⁸, PAR e ACM) e elaborou o plano de ação para a educação e inclusão social de refugiados em Portugal através do desporto, com a parceria das federações desportivas nacionais. Foi celebrado um Protocolo entre o ACM e o COP em Maio de 2016 com o objetivo de definir um programa de inclusão social através do desporto, inserido no *Plano Estratégico para as Migrações*. Algumas das atividades a que o COP se compromete no âmbito desta colaboração incluem: a organização de atividades desportivas envolvendo a participação de migrantes, designadamente de crianças e jovens refugiados com as crianças e jovens das comunidades locais de acolhimento, em parceria com autarquias e associações desportivas locais; a oferta de bens e equipamentos desportivos, em função das disponibilidades e apoios dos seus patrocinadores e parceiros institucionais.

A declaração *Desporto, Desenvolvimento e Paz – um Compromisso à Ação, um Convite ao Desporto* reflete o testemunho e o compromisso dos Comités Olímpicos Nacionais que estão a desenvolver programas de integração dos refugiados, bem como dos parceiros institucionais e privados, que otimizando os recursos disponíveis, procuram ter impacto na nova vida dos refugiados e nas comunidades de acolhimento.¹⁰⁹ O Comité Olímpico de Portugal proporcionou a alguns dos refugiados que chegam a Portugal um *kit* com equipamento desportivo, bem como o acesso a algumas instituições desportivas para que possam realizar atividade física e desportiva, trabalhar para proporcionar a todos uma melhor inclusão social, através da prática desportiva, de norte a sul de Portugal. (Comité Olímpico Portugal, 2017)¹¹⁰.

Sensibilização da opinião pública

Desde de 2015 surgiram também em Portugal inúmeras iniciativas de sensibilização da opinião pública e que contribuem também para um melhor acolhimento e integração dos refugiados no país, de uma forma geral, e nas comunidades locais.

¹⁰⁷ Mais em <https://www.ordemdospsicologos.pt/pt/noticia/1772>

¹⁰⁸ Mais informações em: <https://cpr.pt/cop-e-cpr-assinam-protocolo-de-colaboracao/>

¹⁰⁹ Fonte: <http://comiteolimpicoportugal.pt/viver-o-desporto-abracar-o-futuro/>

¹¹⁰ Fonte: <http://comiteolimpicoportugal.pt/cop-continua-a-apoiar-refugiados/>

Embaixadores por um dia

A APCS (Associação Portuguesa de Crianças Sobredotadas), em parceria com a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, e no âmbito da temática *Sociedades Inclusivas/Segurança e Migração* promovida por este município, estabeleceram, para o ano letivo 2019/2020, uma parceria com o ACM para a promoção da atividade *Embaixadores por um dia* com o objetivo de sensibilizar crianças das várias escolas do concelho incluídas neste projeto (com idades compreendidas entre 7 e os 14 anos) para a temática dos refugiados, e as capacitar para serem agentes de mudança.

Campanha de sensibilização *E se fosse eu? Fazer a mochila e partir*

Em 6 de abril de 2016¹¹¹ foi lançada, em cerca 600 escolas do país, a campanha nacional de sensibilização *E se fosse eu? Fazer a mochila e partir*, numa parceria entre a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), o ACM, a Direção-Geral da Educação (DGE), e o Conselho Nacional da Juventude (CNJ). Esta campanha inspirada no projeto “What’s In My Bag?” desenvolvido pelo *International Rescue Comittee* em colaboração com o fotógrafo Tyler Jump que fotografou um grupo de refugiados que chegou à ilha de Lesbos (Grécia) – uma mãe, uma criança, um adolescente, uma família, um farmacêutico e um artista – e que partilharam o que trouxeram nas suas mochilas quando tiveram de fugir. O objetivo foi sensibilizar as crianças e jovens para as dificuldades que os refugiados enfrentam ao fugir da guerra, em busca de proteção humanitária, convidando-os a se colocarem no lugar de um refugiado e levarem para a escola na sua mochila os bens que levariam se tivessem de fugir de um país em guerra, partilhando depois as razões da sua escolha. A reforçar a campanha, todas as escolas exibiram um pequeno vídeo¹¹² com histórias reais de crianças, jovens e adultos que mostram o pouco que transportam consigo.

Também na vertente da sensibilização, algumas instituições têm apostado em disponibilizar módulos de formação nomeadamente para técnicos, jornalistas e estudantes acerca do enquadramento internacional e nacional para refugiados e requerentes de asilo.

Formação para a sensibilização e a desconstrução de preconceitos

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) tem nos últimos anos apostado na formação, tanto presencial como à distância, para técnicos que trabalham com requerentes de asilo e refugiados, estudantes universitários e jornalistas sobre o Asilo e Proteção Internacional, mas também para sensibilizar estudantes do 1º, 2º, 3º ciclo e secundário para a temática dos Refugiados e Direitos Humanos.

O ACM tem vindo a trabalhar, em colaboração com o CPR, na matéria de refugiados, nomeadamente recorrendo aos serviços de formação especializados do CPR para os seus técnicos e mediadores interculturais. No primeiro semestre de 2016, o ACM em parceria com o Conselho Português para os Refugiados, disponibilizou aos 112 municípios que se propuseram acolher refugiados, uma ação de formação sobre refugiados e acolhimento. Podendo os mesmos municípios usufruírem de um segundo módulo de formação, dado pela Escola Paula Frasinetti, uma parceria do ACM e da Plataforma de Apoio aos Refugiados. No âmbito da sua própria Bolsa de Formadores, o ACM consolidou um novo módulo sobre refugiados no formato habitual com sessões de 4 a 6 horas.

A 14 e 15 de maio de 2016, o ERASMUS + Juventude em Ação, em parceria com a PAR, promoveu uma primeira ação de formação para a criação de uma Bolsa de Formadores PAR. Esta bolsa teve como objetivo reforçar a capacidade de sensibilização da opinião pública para o acolhimento e integração de refugiados, através de sessões de informação e formação. Temas como a Interculturalidade e Diversidade, Preconceitos e Discriminação, Mitos e Medos marcaram estes dois dias intensivos.

5.4. Aquisição da nacionalidade portuguesa

A aquisição da nacionalidade do país de acolhimento assume-se como uma importante dimensão de integração dos beneficiários de proteção internacional, induzindo também ao acesso pleno de direitos nesse país e num espaço mais alargado (e.g. União Europeia).

¹¹¹ Mais em <https://www.acm.gov.pt/-/e-se-fosse-eu-a-fazer-a-mochila-e-partir-campanha-de-sensibilizacao-mobiliza-600-escolas-para-a-cao-dos-refugiad-1>

¹¹² Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=heDm_-ZNCMs&list=PLJXYpCpUso8xLoZPw7SK-TrZW_CNTgoyG

O enquadramento português em matéria de acesso à nacionalidade desde 2006¹¹³ tem sido considerado inovador no contexto internacional por promover uma melhor integração dos estrangeiros residentes, conciliando e reforçando o princípio do *ius solis* – através do reconhecimento do estatuto de cidadania aos indivíduos que nasceram no país e que têm laços com Portugal –, com o princípio do *ius domicillii* – ao tornar acessível a naturalização para inúmeras situações de vulnerabilidade, nomeadamente de crianças e jovens que dão provas de residência no país através de anos de frequência no sistema escolar (nesses casos, em vez de anos acumulados com títulos de residência), não esquecendo o princípio preexistente do *ius sanguinis* que continua a proteger o acesso à nacionalidade portuguesa por descendentes portugueses (para aprofundar vd. Oliveira, Gomes e Santos, 2017).

Com este enquadramento, na última década Portugal surgiu em contraciclo com a maioria dos países da União Europeia que tenderam a restringir o acesso à nacionalidade a estrangeiros residentes, tendo o país assegurado o acesso à nacionalidade a mais de meio milhão de cidadãos (517.775 ‘novos’ cidadãos portugueses entre 2008 e 2018) (Oliveira e Gomes, 2019: 280). Nesse universo de mais de meio milhão de ‘novos’ cidadãos portugueses, a aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada (integrando a naturalização), foi o canal privilegiado de acesso à nacionalidade na última década (só a partir de 2017 as ‘aquisições’ são suplantadas pelas ‘atribuições’, ou seja, concessão de nacionalidade originária a indivíduos pelo nascimento), assumindo-se como um instrumento fundamental de integração de estrangeiros residentes em Portugal.

Os processos de naturalização para a concessão de nacionalidade portuguesa derivada, que remetem para o acumular de anos de residência em território português com título válido (até 2018 a lei requeria 6 anos de residência no país, passando a partir de 2018, com a Lei Orgânica n.º 2/2018, oitava alteração da lei, a requerer-se 5 anos de residência), sendo da responsabilidade do Ministério da Justiça para efeitos de decisão e concessão, passam pela consulta do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para parecer quanto às provas de residência dos estrangeiros em Portugal. Assim, no caso dos beneficiários de proteção internacional, a naturalização remete para prova de anos de residência (6 anos até 2018 e 5 anos a partir de 2018) com autorização de residência com estatuto de refugiado ou com autorização de residência de proteção subsidiária, sendo os dados administrativos dos pareceres emitidos pelo SEF (a atestar esses anos de residência) relevantes para caracterizar esse universo, nomeadamente quanto às principais nacionalidades de origem dos que têm adquirido a nacionalidade portuguesa nos últimos anos.

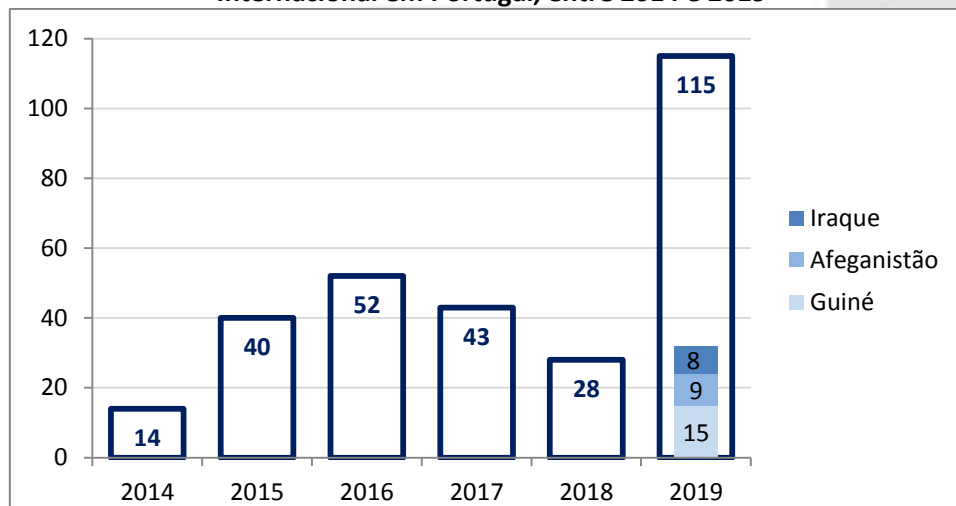
Importa desde já compreender que o incremento do número de beneficiários de proteção internacional em Portugal nos últimos anos (caracterizado no subcapítulo 3.2), em especial desde 2016, não se reflete ainda no universo daqueles que adquiriram a nacionalidade portuguesa até ao final de 2019, uma vez que quem adquiriu uma autorização de residência (AR) para proteção internacional a partir de 2016 ainda não acumulou os anos de residência com AR de refugiado ou AR de proteção subsidiária requeridos pela lei da nacionalidade (e.g. quem adquiriu uma AR em 2016 só a partir de 2021 reunirá condições para solicitar a nacionalidade portuguesa, e sucessivamente quem adquiriu a AR em 2017 só a partir de 2022 pode naturalizar-se português).

Porém, identifica-se, ainda assim, o incremento, no último ano, dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 5.9) a que se associa à mudança da Lei Orgânica da Nacionalidade em 2018 que introduziu a redução dos anos de residência requeridos (de 6 anos para 5 anos a partir de 2018, aplicado a todos os estrangeiros residentes no país). Em 2019 as aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos que foram beneficiários de proteção internacional em Portugal passam a ser quatro vezes mais (115 aquisições) que as registadas no ano anterior (em 2018 foram apenas 28 aquisições). Entre as 115 aquisições de nacionalidade portuguesa em 2019 de antigos beneficiários de proteção internacional em Portugal, 68 foram de cidadãos do sexo masculino e 47 do sexo feminino. Refletindo as principais nacionalidades de origem que beneficiaram de proteção subsidiária antes de 2014,

¹¹³ Em 2006 com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, e a aprovação do novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro) define-se a quarta alteração à Lei n.º 37/87.

nas aquisições de nacionalidade portuguesa em 2019 destacam-se os naturais da República da Guiné (15 aquisições ou 13% das aquisições de cidadãos que foram beneficiários de proteção internacional em Portugal), do Afeganistão (9 aquisições), do Iraque (8 aquisições), da Colômbia (7), da Rússia (6), da Somália (6), de Cuba (5), da Costa do Marfim (4), do Paquistão (4), da Serra Leoa (4), da Ucrânia (4), dos Camarões (3), da Síria (3), do Uganda (3), de Angola (2), Bangladesh (2), Bielorrússia (2), Etiópia (2), Irão (2), Libéria (2), Nigéria (2), Senegal (2) e do Sri Lanca (2), tendo as restantes nacionalidades de origem representadas apenas uma aquisição cada (total de 12 aquisições para outras nacionalidades).

Gráfico 5.9. Aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos que foram beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, entre 2014 e 2019



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

CAPÍTULO 6. CONCLUSÃO

VIRTUDES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASILO DE PORTUGAL

A realidade da política de asilo, das tendências da proteção internacional concedida por um país, e a importância que esse fenómeno social assume no contexto de acolhimento, devem ser relativizadas e redimensionadas face às tendências gerais do mundo e do espaço que o envolve (e.g. União Europeia). Embora seja evidente que nos últimos anos (em especial desde 2014) se verificou um incremento da população deslocada e refugiada no mundo, tendo Portugal observado também um aumento dos requerentes e beneficiários de proteção no seu território, e incrementado os seus compromissos políticos de acolher pessoas refugiadas e deslocadas; Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa: dos 25,9 milhões de refugiados no mundo apurados pelo ACNUR em 2018, apenas 2,5 milhões (12,2%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados residentes na UE28, Portugal apenas tinha cerca de 2 mil, ou seja, acolhia 0,1% do total dos refugiados da UE28. Em 2018 Portugal posicionava-se na vigésima primeira posição entre os Estados-membros com maior número de refugiados, distante do Estado-membro da UE28 que ocupa a primeira posição – a Alemanha que em 2018 registou 5,2% do total de refugiados do mundo, concentrando 42,7% dos refugiados da UE28, ou seja, 1,1 milhões de pessoas.

Apesar de Portugal não se destacar como um destino de refugiados, identifica-se que, tal como nos restantes países da UE28, aumentou nos últimos cinco anos o número de refugiados no país: de 2015 para 2016 o número aumentou +70,8%, passando de 699 para 1.194; tendo nos anos seguintes mantido um crescimento de +35,9% e +31,6%, respetivamente em 2017 e 2018, alcançando-se em 2018 o número de refugiados mais elevado apurado no país, com 2.136. Verifica-se, também, um aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária em Portugal: entre 2010 e 2014 (em cinco anos) foi concedido o estatuto de refugiado a um total de 82 pessoas (nunca ultrapassando as 20 concessões por ano) e foi concedida autorização de residência de beneficiários de proteção subsidiária a 380 pessoas, passando esses números para 724 e 1.327 concessões, respetivamente, nos cinco anos seguintes, entre 2015 e 2019.

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas deslocadas a chegar à Europa, a União Europeia confrontou-se com uma “crise” humanitária para a qual teve de dar resposta legalmente, financeiramente e institucionalmente, tendo criado mecanismos complementares de proteção temporária. Porque as pessoas deslocadas não se distribuíram de forma equilibrada no espaço europeu, tendo alguns Estados-membros sido mais afetados pela “crise” dos refugiados, os novos mecanismos de proteção europeus procuraram promover a cooperação entre Estados-membros na redistribuição das pessoas com necessidades de proteção internacional, tendo, nesse âmbito, os Estados-membros definido compromissos políticos de recolocação e reinstalação. Os esforços dos Estados-membros não foram, porém, equilibrados, verificando-se que a maioria dos países não cumpriu plenamente os seus compromissos nos últimos cinco

anos (e.g. Portugal procedeu a 52% das recolocações comprometidas até 2018, no Acordo UE/Turquia 1x1 concretizou 71% do compromisso que tinha até ao final de 2017, e para o mecanismo de reinstalação UE 50.000, até final de 2019, Portugal executou 40,5% do seu compromisso). Ainda assim, um número restrito de Estados-membros, entre os quais Portugal, mostrou-se mais solidário do que outros. Este resultado de Portugal, conduziu não apenas o país a ter contribuído para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos cinco anos (Portugal foi o sexto país da UE28 que mais pessoas recolocou), como também trouxe o país para um novo posicionamento no panorama europeu no âmbito da proteção internacional.

Verifica-se que os países europeus não têm a mesma política de asilo, nem adotam exatamente a mesma prática processual na apreciação e condução da proteção internacional, observando-se diferentes taxas de decisão anuais, diferentes taxas de deferimento e indeferimento, diferentes distribuições pela concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária entre os países europeus, sendo que as mesmas variam anualmente. Observa-se ainda que os países europeus apresentam diferentes taxas de desistência de pedidos de proteção internacional pela população que acolhem. Sendo difícil estabelecer tendências ou comparações entre países europeus com diferentes perfis de população que acolhem a requerer proteção internacional (e.g. diferentes nacionalidades que se destacam, diferentes grupos etários), e com diferentes sistemas e políticas de asilo, Portugal foi flutuando a sua situação nos últimos anos (e.g. ora com as mais elevadas taxas de decisão positiva no contexto europeu, ora com prevalências de recusa acima da média europeia, ora com taxas de movimentos secundários de requerentes abaixo ou acima da média da UE28), apresentando-se, porém, de forma estável no contexto europeu como um país que tem incrementado o número de requerentes de asilo, embora longe do volume dos principais destinos europeus de proteção internacional.

De forma geral, é claro que os mais recentes movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional no mundo, e em particular na Europa, têm colocado profundos desafios à política de asilo e aos seus enquadramentos de acolhimento e integração. A nível nacional, o enquadramento legal (de 2008 com revisões de 2014) prevê várias situações (e.g. estatuto de refugiado, autorização de residência por proteção subsidiária, ou encaminhamento para autorização de residência por razões humanitárias) e induz a títulos provisórios em várias fases do processo (e.g. em situação de admissibilidade, com autorização de residência provisória, e em situação recurso). Por outro lado, o enquadramento de acolhimento e integração foi revisto e aprofundado nos últimos anos, à luz dos compromissos do país para os mecanismos europeus de proteção, passando a integrar a intervenção de múltiplas instituições – públicas e privadas, nacionais e locais – (as quais, na maioria dos casos, só integraram o processo mais recentemente e por resposta à chamada “crise” dos refugiados de 2015), numa estratégia de descentralização e cooperação da resposta no território nacional, com quadros de competências e de articulação complexos, e variáveis em função dos movimentos de proteção internacional (e.g. de pedidos espontâneos, ao abrigo de programas, como o da reinstalação ou a recolocação, ou por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários).

Entre 2015 e 2019, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu cinco canais de entrada distintos, o que contrastou com o que se verificava antes. Até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados por via de *pedidos espontâneos* (e, pontualmente, por via de algumas entradas por reinstalação, com compromisso a partir de 2006 de 30 reinstalações por ano, na maioria dos anos não cumprido). Entre 2015 e 2019, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada, para além dos (1) *pedidos espontâneos*, pelos seguintes mecanismos europeus que incrementaram a transferência de refugiados para o país: (2) *mecanismo de recolocação*, que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal teve o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo (tendo recolocado um total de 1.550); (3) o *Acordo UE/Turquia 1x1* assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo recebido 142 refugiados); (4) o *mecanismo de reinstalação UE50.000* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egipto 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2019 o país recebeu 409); e, desde julho de 2018, (5) o mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, a partir de Itália e Malta, para o qual não há compromissos políticos definidos entre Estados-membros.

Os requerentes de proteção internacional têm direito em Portugal a receber apoio para o seu acolhimento no país, desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, no caso de não disporem de recursos suficientes para procederem ao seu acolhimento de forma autónoma. Compete ao Ministério da Administração Interna, através do SEF, garantir as condições materiais do acolhimento até à decisão quanto à admissibilidade do pedido de proteção internacional a Portugal, suportando os custos do funcionamento dos Centros de Acolhimento para Refugiados (CAR), geridos pelo CPR. Admitido o pedido do requerente, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através do ISS, suportar os encargos da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de proteção internacional até decisão final do processo, sendo nesta fase os requerentes encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS, para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem o Grupo Operativo. Nos últimos anos aumentaram os pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal, o que induziu a um aumento da população encaminhada para o CAR que, por ter uma capacidade limitada, ficou sucessivamente em situação de sobrelotação, e conduziu ao aluguer de alojamentos externos. Este incremento dos pedidos espontâneos também se sentiu, por sua vez, nas situações encaminhadas para o Grupo Operativo: o ISS assegurou o apoio ao acolhimento e integração dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido, e a SCML apoiou os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória. Atendendo a que aumentaram bastante os indeferimentos de proteção internacional de 2018 para 2019 (de 551 para 1.016), duplicaram os encaminhamentos do Grupo Operativo para apoio da SCML (de 327 em 2018 sobem para 702 em 2019), passando esses encaminhamentos a representar 65% dos processos avaliados pelo Grupo Operativo.

A partir de 2015, face à nova realidade da entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional através de mecanismos de proteção europeus, para os quais o país assumiu compromissos, Portugal definiu um novo programa de acolhimento para os recolocados e reinstalados, passando o anterior modelo de acolhimento a aplicar-se apenas aos requerentes de pedidos espontâneos de proteção internacional. Neste âmbito, foi desenhado o *Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas*, no qual foram enquadradas várias dimensões a serem asseguradas durante o programa de acolhimento (e.g. acesso à alimentação, à habitação, a cuidados de saúde, à educação, à aprendizagem de português, a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências, e acesso ao mercado de trabalho). Neste novo programa de acolhimento, coordenado pelo ACM, foi ampliada a duração do acolhimento para 18 meses e expandido o número de instituições envolvidas no acolhimento e com parcerias diretas com o Estado português, numa aposta descentralizada por todo o território nacional.

Nos últimos seis meses do programa de acolhimento, o ACM demarcou a fase a que chamou de *phasing out* do acolhimento, com o objetivo de avaliar a situação socioeconómica dos beneficiários do programa ao fim de um ano de permanência em Portugal, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração: entre março de 2017, quando se iniciaram os primeiros atendimentos de pessoas em *phasing out*, e final do ano de 2019, foram atendidas 862 pessoas (deduzindo os movimentos secundários dos mecanismos europeus e contabilizando as retomas a cargo, verifica-se que 100% dos recolocados e reinstalados do Acordo UE/Turquia 1x1 concluíram o programa de acolhimento). Três áreas se destacam como críticas nas apreciações mais finas para determinar a capacidade de autonomia dos beneficiários do programa de acolhimento: empregabilidade (um pouco mais de metade dos refugiados conclui o programa de acolhimento sem emprego e sem mostrar motivação para efetuar procura ativa de emprego), domínio da língua portuguesa (41,3% conclui o programa sem falar ou entender a língua portuguesa e 34,3% conclui com fraco domínio da língua) e habitação (56% conclui o programa de acolhimento sem habitação assegurada). Em consequência, entre 2017 e 2019, cerca de dois terços das pessoas (65,6%) que concluíram o programa de acolhimento, saíram do *phasing out* com encaminhamento para apoios sociais do ISS ou da SCML, tendo apenas 34,4% sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal.

Como se mostrou neste relatório, sendo este um programa de acolhimento de implementação recente, identificam-se ainda alguns desafios à plena concretização dos seus objetivos ao nível das dimensões de integração previstas de salvaguardar aos recolocados e reinstalados, tanto por se identificarem dificuldades

na população acolhida, como nas entidades de acolhimento e nos serviços públicos mobilizados para responder aos novos contornos da política de asilo de Portugal.

A partir de dados disponíveis tanto em fontes internacionais (e.g. ACNUR, EUROSTAT) como nacionais (e.g. SEF, ISS, ACM), identificaram-se neste relatório as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social em Portugal. Complementar à análise quantitativa destes dados estatísticos e administrativos disponíveis, analisou-se informação qualitativa recolhida para este relatório a partir de um inquérito aplicado às instituições de acolhimento e aos serviços públicos que acompanham e gerem a política de asilo em Portugal. A partir de 38 inquéritos, obteve-se a visão dos técnicos das instituições que contactam de perto com os refugiados, dando voz a todos os perfis de atores deste processo.

Este primeiro relatório estatístico do Asilo, produzido pelo Observatório das Migrações (OM), procura informar decisores políticos e contribuir para a concretização do estipulado na Resolução da Assembleia da República n.º 292/2018 que recomendou ao Governo a elaboração e apresentação de *um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal*. A redação e a publicação deste relatório estatístico pelo OM complementa, também, a execução da primeira medida do *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações* publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), que estabelece no objetivo 1 a prioridade de *“recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos”* e que determina na primeira medida *“criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”*.

Da análise realizada dos principais dados estatísticos e administrativos disponíveis em Portugal e da informação qualitativa recolhida para este relatório, para os anos de referência de 2014 a 2019, resulta, assim, a identificação de alguns desafios que se colocam à monitorização da situação dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, por um lado, e de desafios que se colocam à própria política de asilo, como um todo, por outro lado, seja ao nível dos compromissos do país para a recolocação e a reinstalação de pessoas, seja ao nível do acolhimento e a integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional no país:

I. Desafios que se associam à melhor e mais adequada monitorização da situação dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, desde a sua chegada, ao acolhimento, integração e à sua autonomia:

1. Os dados mais consolidados, e reportados anualmente pelo país ao EUROSTAT, cingem-se ao número de pedidos de proteção internacional por ano, decisões favoráveis ou deferimentos e decisões de recusa ou indeferimentos. Estes dados permitem caracterizar os universos por nacionalidade, sexo e idade, persistindo, porém, lacunas de outras variáveis que permitiriam uma melhor monitorização do universo e antecipar necessidades de resposta ao nível da política pública (e.g. habilitações, profissão ou atividade económica no país de origem, perfis de saúde, pedidos por agregados familiares versus isolados). Recomenda-se, pois, que seja aprofundada a recolha de outros indicadores de caracterização deste universo, no contexto nacional;
2. Para além de haver lacunas de variáveis, há lacuna na recolha de dados de uma forma transversal quanto ao universo global (*stock*) de pessoas que em cada ano têm um título válido de residência com estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (há informação sobre quantos pedem anualmente e quantos adquirem anualmente proteção internacional em Portugal, mas não se sabe quantos no total, anualmente, residem no país a usufruir de proteção internacional com uma autorização de residência válida). Embora o SEF tenha feito um esforço de apuramento do *stock* a 31 de dezembro de 2019, este deveria passar a ser um universo com variáveis de caracterização aferido anualmente;

3. Lacunas semelhantes se identificam nas bases de dados das várias instituições de acolhimento ou integração: e.g. a base de dados do ACM não permite apurar, no que se relaciona com os programas de acolhimento para transferidos em mecanismos europeus, o número exato de pessoas que, em cada ano, está em programa de acolhimento de 18 meses, e como evolui o seu acolhimento e integração ao longo do tempo (quanto à habitação, educação, emprego, aprendizagem da língua, acesso à saúde), sendo os valores apurados sempre quanto à data da chegada do beneficiário do programa de acolhimento e não do *stock* real que em cada momento está a evoluir no programa;
4. Os dados são estáticos com a recolha feita à chegada, não sendo atualizados à medida que os requerentes ou os beneficiários de proteção acumulam tempo de permanência no país (e.g. idade que aumenta; habilitações que evoluem; agregados familiares que aumentam com filhos que já nascem no território; cursos de português que são concluídos versus mera inscrição; formação profissional adquirida versus sua potenciação no mercado de trabalho português; inserção no mercado de trabalho português por grupo profissional ou situação na profissão);
5. Coexistem múltiplas bases de dados (do SEF, CPR, SCML, ISS, ACM) com informação administrativa sobre requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal que não se complementam entre si por não se conseguir determinar, exatamente, quantas pessoas existem globalmente no país em cada ano a requerer (pedidos), a recorrer (depois de indeferimento) ou a beneficiar de proteção internacional para, de forma agregada, se aferir quem, em cada fase, se antecipa que requeira apoio das instituições nacionais (em função das suas áreas de intervenção) versus quem efetivamente está enquadrado nas instituições, quem se autonomizou do apoio social das instituições portuguesas, ou ainda quem abandonou o programa de acolhimento ou procedeu a movimentos secundários (podendo ainda retomar);
6. Porque não são disponibilizados microdados, nem as bases de dados das várias instituições têm uma referência comum do indivíduo (e.g. número do processo SEF transponível para todas as bases de dados das diferentes instituições) não é possível monitorizar, também, os tempos que decorrem entre cada momento do processo, ficando neste âmbito inúmeras questões sem resposta, nomeadamente: qual é o tempo médio que decorre entre a data do pedido de proteção internacional e a data da emissão da autorização de residência provisória ou a autorização de residência do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária? Qual é o tempo médio que um beneficiário de proteção internacional está dependente de apoios sociais do ISS ou que requerentes em recurso de indeferimento ficam sob a proteção social da SCML? Ao fim de quanto tempo se estima que os beneficiários de proteção internacional se autonomizem? Variam essas taxas de autonomia em função do mecanismo de proteção que enquadrou a sua chegada ao país?
7. A par da necessidade de se criar uma plataforma capaz de dar resposta ao trabalho desenvolvido pelas entidades competentes (SEF, ISS e ACM) é ainda essencial repensar as medidas e indicadores de avaliação do acolhimento e integração aos refugiados em Portugal;
8. Para os beneficiários de proteção internacional que deixam de estar em apoio social por uma instituição nacional e se autonomizam, deixa de ser possível acompanhar a sua evolução ou os seus padrões de integração no país, passando a ser assumidos como qualquer estrangeiro residente em Portugal;
9. Nos relatórios estatísticos anuais dos indicadores de integração de imigrantes (Oliveira e Gomes, 2016, 2017, 2018 e 2019), este Observatório das Migrações analisa as várias dimensões da integração (são consideradas 15 dimensões analíticas) a partir de mais de trezentos indicadores, em que se compara a situação das populações estrangeiras, com dados desagregados por nacionalidade, ao observado para os portugueses. Deste modo, afere-se, por exemplo, diferenças em desempenhos escolares por nacionalidade, procura de programas de aprendizagem da língua portuguesa e desempenhos, ou diferenças e padrões de inserção no mercado de trabalho e remunerações base médias, ou impactos na natalidade, regimes de ocupação e alojamento, estado de saúde, entre outras áreas. Contudo, estes indicadores não permitem análises em função da condição legal do estrangeiro residente no país ou, por outras palavras, extrair o universo que tem a condição de beneficiário de proteção internacional. Ora a categoria de estrangeiro não deve ser assumida como um todo homogéneo, podendo ser distintos os padrões de integração, as necessidades, as condições de acesso ou as barreiras, ou os direitos e deveres

serem diversos; quer se tratem de imigrantes económicos, estudantes, requerentes de asilo, imigrantes em situação irregular, vítimas de tráfico, beneficiários de proteção internacional, ou outras subcategorias de estrangeiros. Inibições legais à recolha de dados pessoais em função do estatuto legal de residência dos estrangeiros na generalidade dos países (não apenas em Portugal) têm, assim, constrangido a monitorização detalhada da integração dos estrangeiros residentes, sendo os estrangeiros assumidos, por inerência, como um todo homogéneo nos indicadores disponíveis quando seria importante, por exemplo, perceber se os refugiados por comparação aos migrantes económicos apresentam padrões de integração distintos e/ou apresentam necessidades ou barreiras diversas.

Resulta, deste modo, que à semelhança do caminho percorrido ao nível da monitorização da integração dos imigrantes e da recolha, sistematização e análise de indicadores de integração que, ao longo dos anos, foram sendo articulados pelo OM com as diferentes fontes de dados estatísticos e administrativos do país, também ao nível da proteção internacional se torna fundamental estabilizar indicadores e ferramentas de recolha e análise de dados que permitam a Portugal uma monitorização mais completa sobre a sua realidade nacional a este nível.

II. Desafios associados à concretização dos compromissos políticos de recolocação e reinstalação em Portugal de pessoas a carecer de proteção internacional na UE:

1. Verificam-se globalmente na UE28 desvios entre os compromissos políticos de recolocação e reinstalação de cada Estado-membro e a efetiva transferência de requerentes e beneficiários de proteção internacional para os diferentes Estados-membros. Embora Portugal esteja no grupo dos Estados-membros que deu mais cobertura à concretização dos seus compromissos políticos à proteção internacional no país (52% no mecanismo de recolocação, 71% no Acordo UE/Turquia 1x1 e 40,5% no Mecanismo de reinstalação UE 50.000), não conseguiu concretizar a 100% os seus compromissos em nenhum dos mecanismos europeus de proteção internacional que vigoraram até ao final de 2019;
2. Identifica-se que não há uma resposta homogénea nos países de onde devem ser recolocados (Grécia a executar mais transferências de pessoas que a Itália) ou reinstalados (mais reinstalados do Egito que da Turquia) refugiados para Portugal, o que se pode associar a diferentes expedientes no processamento pelas autoridades locais de cada país e a diferentes formas de articulação com as autoridades nacionais de asilo e que induz a diferentes horizontes temporais na transferência de pessoas pré-selecionadas para Portugal;
3. Identifica-se, tal como referido no relatório recente da Comissão Europeia (CE, 2020: 3), que a capacidade de receção das instituições de acolhimento local nem sempre foi suficiente para responder às *pledges* definidas nos compromissos políticos nacionais, existindo momentos de real desconexão entre os compromissos políticos e a capacidade de resposta no país. Observa-se que, entre 2015 e 2019, diminuíram substantivamente o entusiasmo e a disponibilidade das entidades de acolhimento receberem requerentes e beneficiários de proteção (na recolocação foi montada uma rede de acolhimento que estava representada em perto de uma centena de municípios, mas gradualmente foi perdendo parceiros e instituições participantes, reduzindo-se a cerca de uma dezena de municípios envolvidos nos mecanismos de implementação mais recente), o que explicou em parte o incremento deste desfasamento nos anos mais recentes;
4. Deve atender-se que o reforço dos movimentos secundários de requerentes de proteção internacional nos últimos anos, mais associado ao mecanismo de recolocação, não ajudou na mobilização desta rede de acolhimento, embora se refira também à falta de capacidade de resposta por demoras nas transferências das verbas comprometidas com as instituições de acolhimento ou dificuldades das instituições de acolhimento em assegurarem cofinanciamento para os projetos aprovados, ou ainda por coexistirem constrangimentos em alguns contextos locais (e.g. custos elevados ou indisponibilidade de alojamento, fraca rede de transportes, distância face aos serviços públicos) que fazem os montantes definidos nos cofinanciamentos serem insuficientes;
5. Estes desvios entre a capacidade de resposta e os compromissos políticos têm também induzido à falta de execução de fundos que tinham sido aprovados para o país (em particular para o SEF como principal

beneficiário, nomeadamente para atuar na vertente do asilo com FAMI e FSI – cit. in CE, 2020: 2), o que poderá comprometer os compromissos estabelecidos com a Comissão Europeia para anos futuros.

III. Desafios associados ao acolhimento e à integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal:

1. Os requerentes de proteção internacional em Portugal têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, tendo ainda efeito suspensivo os pedidos de recurso a indeferimentos, pelo que durante esse período podem continuar a receber apoio. Este enquadramento, considerado bastante humano, é visto como uma virtude da política de asilo de Portugal. Porém, com o incremento dos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal, nos últimos cinco anos (quadruplicaram face ao observado até 2014), este modelo de acolhimento tem sido posto à prova. Desde logo os centros de acolhimento, geridos pelo CPR, com capacidade limitada, passaram a estar sucessivamente em situação de sobrelotação, o que induziu ao aluguer de quartos ou casas externas ao Centro de Acolhimento (no distrito de Lisboa). É, neste âmbito, recomendado por inúmeras das entidades de acolhimento inquiridas para este relatório, a necessidade do MAI/SEF celebrar novos protocolos com mais entidades da sociedade civil, para além do CPR, para, assim, ganhar maior capacidade no acolhimento de requerentes de asilo espontâneos;
2. Também atendendo ao incremento dos pedidos espontâneos, a capacidade de resposta dos centros distritais do ISS e da SCML, para o programa de acolhimento e integração destes requerentes, foi pressionada, conduzindo a alguma morosidade nos processos de transição dos requerentes, após decisão quanto à admissibilidade do pedido, o que por sua vez induziu ao aumento do tempo médio de estadia dos requerentes no CPR (tendo subido para 5 meses em 2018, quando o expectável seria 1 mês). Globalmente identifica-se nas instituições que asseguram o acolhimento dos requerentes espontâneos (CPR, ISS e SCML) uma grande pressão sobre a sua capacidade de resposta que, com falta de recursos humanos e recursos financeiros e falta de locais para acolhimento, proporcionais a esta novo universo, começam a manifestar limitações na resposta continuada e no apoio consistente e planeado. Entre as principais dificuldades deste modelo de acolhimento para os requerentes espontâneos, identificam-se ainda algumas que se prendem com a mobilização dos requerentes para as suas próprias obrigações e deveres durante o período de acolhimento, e outras que se prendem com a nem sempre ágil articulação e resposta dos serviços públicos nacionais. É recomendada a maior celeridade na apreciação dos processos pelo SEF, e muito especialmente pelo Ministério da Justiça, no caso dos recursos de indeferimento, para os apoios sociais serem mais sustentados e consistentes com vista à integração.
3. No âmbito dos pedidos espontâneos de proteção internacional, a descentralização territorial do acolhimento para os titulares de autorização de residência provisória (pelos centros distritais do ISS) é vista como uma virtude da política de asilo na gestão dos pedidos espontâneos, sendo mesmo recomendada que seja reforçada (também para os requerentes em recurso que ficam em Lisboa, na SCML). Porém, coexistem alguns desafios à efetivação desta descentralização territorial: o menor encaminhamento para fora do distrito de Lisboa prende-se, por um lado, com as resistências que os requerentes espontâneos revelam em sair de Lisboa, depois do acolhimento inicial em Lisboa – pelo que deve diminuir esse tempo de permanência inicial, ou deve o encaminhamento ser feito desde logo fora de Lisboa, nomeadamente para novos centros de acolhimento a abrir em outros distritos do país –; e, por outro lado, prende-se com os critérios de encaminhamento do Grupo Operativo para os distritos, sendo defendido que deve ser melhor adequado o *match* entre as expectativas e necessidades dos requerentes, e as características do contexto distrital para onde é encaminhado.
4. Com a criação em 2015 do modelo de acolhimento para os requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados ao país ao abrigo de mecanismos europeus (suportado por fundos europeus), e permanecendo o modelo de acolhimento inicial que vigorava antes, agora apenas para os pedidos espontâneos de asilo, passaram a existir diferenças nos apoios enquadrados em cada programa (e.g. diferenças nos apoios monetários, diferenças na duração do apoio ao acolhimento, e diferenças nas dimensões de integração e objetivos a assegurar) e que criam algumas dificuldades e incertezas quanto ao futuro da política de asilo, tanto para as entidades de acolhimento, como para os refugiados;

5. Assim, como também o relatório da OCDE (2019: 24) sobre a integração de refugiados em Portugal havia concluído, identifica-se o desafio estrutural de coexistirem dois modelos de acolhimento e integração em Portugal, dependendo do canal de entrada dos requerentes e beneficiários de proteção internacional: um programa de acolhimento para os requerentes espontâneos e outro programa de acolhimento para os chegados ao país por via de mecanismos europeus. Ora estes dois programas têm subjacentes diferentes instituições mobilizadas, diferentes apoios financeiros, diferentes requisitos ou dimensões de integração a assegurar, e diferentes durações. Se no primeiro modelo de acolhimento os requerentes espontâneos têm de aguardar para ter a autorização de residência provisória concedida pelo SEF, no Centro de Acolhimento gerido pelo CPR em Lisboa (entre 1 e 5 meses), para só depois serem distribuídos pelo país, em função do encaminhamento do Grupo Operativo para um dos Centros Distritais do ISS ou para a SCML; no modelo de acolhimento para chegados em mecanismos de proteção europeus, coordenado pelo ACM, a distribuição pelo país é imediata (à chegada no aeroporto) para uma das entidades de acolhimento (da rede de entidades mobilizada para o acolhimento, que integra instituições da sociedade civil, e que estabelece um protocolo de cooperação com o Estado) que tem de, durante 18 meses, promover um plano de integração multidimensional. Devido à coexistência destas diferenças de partida nos dois programas de acolhimento, algumas das entidades de acolhimento inquiridas acreditam que estão a ser geradas desigualdades de integração para os requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, sendo que essas podem ser ultrapassadas com a consolidação coordenada de um programa de acolhimento comum para todos os requerentes, independentemente do canal de entrada no país;
6. O modelo de acolhimento para chegadas de mecanismos europeus, tal como foi definido a partir de 2015, baseou-se na descentralização (cerca de uma centena de municípios receberam nos seus territórios requerentes e beneficiários de proteção internacional, embora em progressiva redução nos anos mais recentes) e na resposta multidimensional ou holística de preparar a integração durante 18 meses (com aprendizagem da língua portuguesa; inscrição no sistema de saúde, na segurança social e nas finanças; dar acesso à educação, nomeadamente a menores e a dependentes de agregados familiares; promover a formação profissional para inserção no mercado de trabalho; acesso à habitação). Se se identificam virtudes a este modelo (e.g. custos de habitação são mais baixos em determinados territórios, o que agiliza a autonomização; mercados de trabalho locais mais premiáveis à inserção laboral), também se identificam desafios nesta opção: a descentralização por vezes induziu ao isolamento de beneficiários de proteção internacional em Portugal e comprometeu a eficácia na resposta a algumas das dimensões de integração fundamentais (e.g. constituição de turmas de aprendizagem do português; respostas de formação profissional que respondam às áreas de interesse dos refugiados ou que induzam à absorção no mercado de trabalho português; resposta na vertente da saúde mental em todos os contextos de acolhimento; dificuldades em assegurar orientação jurídica; falta de interpretes ou tradutores);
7. O acolhimento e a integração dos chegados em mecanismos europeus de proteção é assegurado por múltiplas instituições – públicas e privadas, locais e nacionais, com mais ou menos experiência no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção – cuja articulação e o acompanhamento nem sempre é centralizado ou regular, gerando dúvidas quanto a se Portugal está a ter uma implementação homogénea do programa de acolhimento em qualquer ponto do país e/ou se essa implementação tem a mesma qualidade. Neste âmbito, a descentralização do acolhimento por todo o território português, com a mobilização de um resposta múltipla e articulada no terreno, induziu também ao desafio de se assegurar uma coordenação e acompanhamento efetivo de todas as entidades e instituições envolvidas no programa de acolhimento e integração;
8. A forma como este programa de acolhimento foi definido também induz a uma grande dependência do Estado na resposta das instituições locais e da sociedade civil para acolherem e assegurarem a efetivação das diferentes dimensões de integração previstas. Ora, identificando-se alguma perda de entusiasmo e de mobilização das entidades de acolhimento para participarem no programa e receberem mais pessoas, nomeadamente devido a constrangimentos que foram sentindo para assegurarem as suas obrigações no programa, é um desafio para o Estado assegurar a continuação da resposta destas entidades locais para mais acolhimentos. Uma das obrigações das entidades de

acolhimento é a garantia do alojamento aos beneficiários de proteção internacional durante os 18 meses do programa. No entanto, atendendo à situação atual do mercado de arrendamento em Portugal, as entidades de acolhimento ficam limitadas por não conseguirem arrendamentos suportáveis. Neste contexto, as entidades que não dispõem de alojamento próprio acabam por desistir desta cooperação, o que faz diminuir bastante as disponibilidades de acolhimento nacionais. Por outro lado, aquelas entidades que acolheram refugiados viram-se impossibilitadas, na transição após o fim dos 18 meses do programa, de transferir as pessoas para acomodações privadas, impondo a responsabilidade financeira acrescida para as entidades de acolhimento e impossibilitando o acolhimento de outros requerentes e beneficiários de proteção para as habitações que tinham destinado para o acolhimento. Esta é uma das razões que explica a desconexão entre os compromissos políticos e a capacidade de acolhimento. Neste âmbito é fundamental reavaliar, reativar e dinamizar novas disponibilidades locais para o acolhimento que permitam assegurar os compromissos políticos para a proteção internacional, nomeadamente para com os mecanismos europeus de recolocação e reinstalação;

9. Identificam-se discrepâncias na prevalência de obtenção de inscrições nos serviços públicos (e.g. saúde, segurança social, finanças, emprego e formação profissional) pelos beneficiários do programa de acolhimento chegados através de mecanismos europeus. Essas discrepâncias associam-se, por um lado, a alguma falta de uniformização de procedimentos destes serviços pelo território português, e, por outro lado, a algum desfasamento na resposta dos serviços face ao aumento dos requerentes e beneficiários no país, e que induz a demoras.
10. Foi identificado que se verifica, em certos casos, demora na tramitação dos processos de concessão ou renovação do título de residência pelo SEF, que se prolonga pelo período do acolhimento e que compromete a autonomização dos refugiados, uma vez que sem um título de residência válido (autorização de residência provisória ou a sua prorrogação, ou autorização de residência do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária), os recolocados e reinstalados enfrentam dificuldades no acesso a apoios e a serviços, nomeadamente serviços públicos com isenção de taxas, e na inserção no mercado de trabalho;
11. Deve atender-se que a falta de resposta ou a demora processual de algumas das instituições públicas comprometidas com a política de asilo se deve, em grande parte, ao incremento dos universos de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, sem que o proporcional incremento se tenha refletido no reforço das equipas que diariamente trabalham para estes universos. Por outro lado, os recursos humanos existentes carecem de formação adequada e complementar nesta área para uniformizar a sua resposta e modo de atuação. Foram vários os técnicos de instituições inquiridas que sinalizaram a falta de formação para melhorarem a sua atuação e prestação para os acolhimento e integração de refugiados. Em todo o caso, estes desvios, entre a capacidade instalada e os recursos disponíveis no país, estão a gerar reais dificuldades à boa execução da política de asilo em algumas das suas dimensões (e.g. demora na apreciação dos processos e na emissão de títulos de residência para os requerentes e beneficiários de proteção; demora na inscrição e dificuldades de acesso a serviços públicos nacionais fundamentais para a integração no país – saúde, segurança social, emprego, formação profissional e aprendizagem do português) e, assim, a comprometer a concretização plena dos compromissos nacionais para a proteção internacional de pessoas em Portugal;
12. A maioria dos refugiados conclui o programa de acolhimento sem entender ou falar a língua portuguesa, o que se associa tanto a desafios na oferta integral de cursos de português em todo o território e a todos os refugiados chegados, como à falta de motivação e a falhas no aproveitamento dos refugiados. Nesta vertente, algumas instituições inquiridas recomendaram que deve ser adequada a aprendizagem da língua portuguesa nos programas de acolhimento, nomeadamente apostando em respostas adaptadas à realidade local, quer ao nível do número de formandos por turma, quer à adaptação do ensino às especificidades de cada turma, ou orientado às necessidades de inserção no mercado de trabalho local;
13. Um pouco mais de metade dos refugiados conclui o programa de acolhimento sem ter emprego, sendo esta uma dimensão que as entidades de acolhimento têm normalmente mais dificuldades em concretizar (e.g. por contextos locais com falta de emprego nas áreas em que as pessoas recolocadas e

reinstaladas mostram ter alguma experiência profissional; por as pessoas acolhidas não dominarem a língua portuguesa; por renitência dos mercados locais em contratarem refugiados, entre outras), pelo que recorrentemente se refere a carência de mais medidas de empregabilidade ajustadas a esta população, indispensáveis para a empregabilidade e, inerentemente, a autonomização da população refugiada depois de concluído o programa de acolhimento;

14. Resulta que perto de dois terços dos refugiados concluem os programas de acolhimento sem adquirirem autonomia, ficando dependentes de apoios sociais do ISS ou da SCML. Neste âmbito, algumas entidades inquiridas recomendaram o aprofundamento ou a reformulação de medidas de acompanhamento pós-programa, para os refugiados que terminam o acolhimento em situação de carência, tendo como principal objetivo não criar dependência da proteção social de Portugal, mas incrementar a autonomia dos refugiados na continuação do seu processo de integração no país, depois do acolhimento.

Não obstante a identificação destes desafios subjacentes à política de asilo de Portugal dos últimos cinco anos, é de sublinhar o papel que o país passou a assumir na Europa a este nível, desde finais de 2015, seja enquanto sexto Estado-membro da UE que mais pessoas recebeu ao abrigo do mecanismo de recolocação, seja pelo posicionamento de cooperação assumido no resgate de refugiados de embarcações humanitárias, desde julho de 2018, seja pela abertura demonstrada ao nível do mecanismo de reinstalação voluntária. É, ainda, uma virtude da política de asilo a definição de missões de seleção e preparação pré-partida, que pela primeira vez, a partir de 2018, deram lugar a uma atuação conjunta entre o SEF e o ACM nesta matéria, proporcionando informação mais direcionada sobre Portugal e que têm permitido gerir as expectativas dos migrantes humanitários, conduzindo a menor percentagem de movimentos secundários. Várias instituições realçaram, também, na inquirição feita para este relatório, inúmeras das virtudes que identificam na atual política de asilo de Portugal e nas opções tomadas para o programa de acolhimento para recolocados e reinstalados desde 2015:

No que concerne a virtudes de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, consideramos que Portugal está a disponibilizar apoio a pessoas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, assume o compromisso de apoiar países europeus a dar resposta à necessidade emergente de acolhimento e integração de beneficiários de proteção internacional, tendo alargado este compromisso à Turquia e Egipto. (...). De acordo com testemunhos de refugiados em sede de atendimento, referem que: “Portugal é um País seguro, de fácil integração (pessoas são afáveis, disponíveis para apoiar)”; rápida integração dos menores no sistema educativo, verificando no primeiro atendimento que a maioria já fala português; algumas entidades de acolhimento asseguram a resposta do ensino da língua portuguesa através de voluntários, que se deslocam à entidade ou habitação dos próprios; reconhecimento da dedicação de algumas entidades de acolhimento, nomeadamente o técnico de acompanhamento. (resposta de técnica de um serviço público de acompanhamento do processo).

Todas estas mudanças e respostas, num curto período de tempo, nos últimos cinco anos, só foram possíveis devido ao envolvimento de inúmeras entidades públicas e da sociedade civil, nacionais e locais, que no seu todo, desde 2015, são mais de trezentas, quando até então a gestão das chegadas e do acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional não envolvia mais de cinco entidades.

Deve destacar-se, também, a opinião pública favorável e o consenso político para o acolhimento e integração de refugiados em Portugal, e que têm suportado o continuado apoio público para novos e sucessivos compromissos do país para a transferência de mais refugiados através de mecanismos europeus, sendo o mais recentemente anunciado em torno dos menores não acompanhados. Neste âmbito, como se mostrou a partir dos resultados de inquéritos aplicados nos países europeus, Portugal revela mesmo uma opinião pública mais favorável ao acolhimento de refugiados do que a média europeia.

Esta é uma política e resposta que se vai completando e aprofundando a cada passo e que conta com desafios (e.g. da habitação, do mercado de trabalho, da aprendizagem da língua, da monitorização) que, em rigor, são desafios comuns a muitos outros Estados-membros europeus. Neste sentido, o relatório da Comissão Europeia sobre Portugal (CE, 2020) vem sinalizar a importância e expectativa face à criação de uma nova Secretaria de Estado para a Integração e as Migrações, mas também dos intervenientes no

processo de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, na consolidação e aprofundamento da estratégia nacional, que assegure uma coordenação mais eficaz em matéria de asilo. Ora, para aprofundar ou consolidar uma política é fundamental os decisores políticos terem a monitorização dos impactos e resultados das políticas e a sinalização de situações com necessidade de adaptação. É exatamente o que se pretendeu com a redação e disseminação deste primeiro relatório sobre asilo, pelo Observatório das Migrações: analisar informação estatística e administrativa das principais instituições envolvidas no processo e tecer uma análise aos diversos percursos do asilo e dimensões de acolhimento e integração, é um passo decisivo para a construção de uma política pública de asilo mais informada e esclarecida sobre todos aqueles que solicitam e beneficiam de proteção em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACM (2017), *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas Recolocadas. Mecanismo de recolocação*, dezembro de 2017, Lisboa: ACM.
- ATAÍDE, J., e BARATEIRO, A. C. (2012), *Determinação da identidade de requerentes de protecção internacional em Portugal*. Oeiras: SEF.
- ATAÍDE, J., et al. (2009), *Estatutos de Protecção Complementares à Legislação Comunitária de Imigração e Asilo em Portugal*. Oeiras: SEF.
- CE (2020), *Mission Report Monitoring Visit. Portugal 25-27 November 2019*, European Commission – Directorate-General Migration and Home Affairs: Migration and Security Funds.
- CPR (2008), *Programa nacional de Reinstalação: reflexões sobre a sua operacionalização*, com o apoio do Fundo Europeu para os Refugiados, Lisboa: Conselho Português para os Refugiados.
- CPR (2010), *Programa nacional de reinstalação: balanço operacional*, Lisboa: CPR.
- CPR (2019), *Aida: Asylum Information Database. Country Report: Portugal. 2018 update*, ECRE, EPIM.
- EL-HINNAWI, E. (1985), *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- FRATZKE, S. e KAINZ, L. (2019), *Preparing for the Unknown. Designing effective predeparture orientation for resettling refugees*, Migration Policy Institute Europe, Bruxelas: MPI.
- JRS (2019), *Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal. Problemas práticos e soluções*, Lisboa: JRS.
- OCDE (2016), “Migration policy responses to environmental and geopolitical shocks”. DELSA/ELSA/WP2.
- OCDE (2019), *Finding their way. The integration of refugees in Portugal*, OCDE: Paris.
- OLIVEIRA, C. R. (2016), “O desenvolvimento de planos de ação para a integração de imigrantes: Portugal e Europa na última década”, in *Revista Migrações - Número Temático Planos de Integração para Migrantes*, dezembro 2016, n.º 13, Observatório das Migrações, Lisboa: ACM, pp. 11-31.
- OLIVEIRA, C. R. (2019), *Empregadores e Empreendedores Imigrantes: Tipologia de Estratégias Empresariais*, volume 65 da Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R. e GOMES, N. (2018), *Migrações e Saúde em Números: o caso português*, Caderno Estatístico Temático #2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R. e GOMES, N. (2019), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2019*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R.; GOMES, N. e SANTOS, T. (2017), *Acesso à nacionalidade portuguesa: 10 anos da lei em números*, Caderno Estatístico Temático #1, Coleção Imigração em Números do OM, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R.; PEIXOTO, J. e GÓIS, P. (2017), “A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revitalizado e os desafios para as políticas migratórias”, in *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 34, n.º1, pp. 73-98, jan/abr.
- RIBEIRO, M. (2017), *Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, ISCTE (disponível no repositório do ISCTE).
- RODRIGUES, A. S. (2017), *Integração de Pessoas Refugiadas em Portugal no âmbito do Mecanismo de recolocação Europeu*, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG.
- SELM, J. (2000), “Kosovo’s Refugees in the European Union”, A&C Black.
- SEF (2008), *Recepção, Retorno e Integração de Menores Desacompanhados em Portugal*, Rede Europeia das Migrações, Lisboa: SEF.
- TRIANDAFYLIDOU, A. (2017), “Beyond irregular migration governance: zooming in on migrants’ agency”, *European Journal of Migration and Law*, n. 9, p. 1-11.

ANEXOS

ANEXO 1. Pessoas deslocadas contra a sua vontade, na Europa desde a 2ª Guerra Mundial

Depois da criação do Estado de Israel, em 1948, o **conflito entre Israel e a Palestina** eclodiu, gerando milhares de palestinianos deslocados. Em 1961, cerca de um milhão desses deslocados ainda vivia em campos de refugiados no Egípto, Síria, Líbano e Jordânia, com o apoio das Nações Unidas, que providenciava comida, roupa, medicamentos e abrigos.

Em meados da década de 1960, quando desperta a **guerra civil na Nigéria**, as imagens de crianças que circularam através dos *media* internacionais chocaram o mundo, gerando uma onda de solidariedade pela causa dos refugiados e pela proteção humanitária de pessoas em risco de vida por conflitos.

Já na década de 1970, o golpe militar no **Uganda** geraria a expulsão de 80 mil pessoas de origem asiática desse território, as quais requereram a reinstalação maioritariamente no Reino Unido.

Por sua vez, a década de 1980 fica marcada pela guerra soviética no **Afeganistão**, criando mais de cinco milhões de refugiados afegãos. A maioria destes refugiados foram acolhidos pelos países vizinhos (Paquistão e Irão), tendo-se deslocado mais rapidamente do que esses países conseguiram construir estruturas (casas e campos de refugiados) para os acolher.

Na década de 1990 surge a guerra dos **Balcãs**, com o conflito étnico na ex-Jugoslávia. Este viria a tornar-se no conflito mais mortífero da Europa depois da Segunda Guerra Mundial, tendo morrido milhares de pessoas e sido cometidos inúmeros crimes de guerra. Mais de dois milhões de pessoas foram internamente deslocadas ou sofreram a violência do conflito. Neste contexto de emergência, a NATO promoveu partidas assistidas de mais de 850 mil pessoas para a Albânia, a República da Macedónia e Montenegro. O fluxo de refugiados viria a testar a capacidade dos governos e das organizações humanitárias dos países vizinhos. Na Albânia, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), a NATO e cerca de 180 organizações humanitárias trabalharam conjuntamente para disponibilizarem comida, água, abrigo, condições sanitárias e outras dimensões de assistência de emergência a mais de 460 mil refugiados. Aproximadamente cerca de 40% da população de refugiados deste contexto foram acolhidos em 300 campos para refugiados na Albânia. Neste período, o governo da Macedónia mostrou preocupações com a sua segurança interna devido ao fluxo do Kosovo (ACNUR, 1999), solicitando que se definisse um sistema internacional que partilhasse o apoio na evacuação e assistência dos refugiados deste conflito. Em resposta a estas dificuldades, o ACNUR e a OIM (Organização Internacional para as Migrações) lançaram o *Programa de Evacuação Humanitária* (HEP)¹¹⁴, em abril de 1999. Com base neste programa cerca de 96 mil refugiados foram transferidos para 28 países, entre os quais Portugal (que recebeu 1,3% desses refugiados), numa base temporária (ver quadro 2.1.). Selm (2000) mostraria, no entanto, que uma parte importante desses refugiados não voltaria a sair dos países de acolhimento, exceção feita para Portugal, onde a maioria dos evacuados do Kosovo não ficou para além dos seis meses para os quais receberam proteção humanitária (985 dos 1.270 que o país recebeu, saíram de Portugal no fim do programa). Em Portugal, no âmbito do HEP, os refugiados do Kosovo foram acolhidos em cerca de 30 centros temporários dispersos pelo país, tendo-lhes sido facultadas refeições e *pocket money* (Selm, 2000: 220).

No âmbito do *Programa Humanitário de Transferência* (HTP) foram ainda transferidos 1.400 refugiados da Macedónia para a Albânia. Os refugiados do Kosovo também procuraram por sua iniciativa a proteção de inúmeros países que participaram no HEP, requerendo asilo nesses países (cerca de 123 mil – vd. quadro).

¹¹⁴ Uma avaliação independente da intervenção do ACNUR no âmbito da crise de refugiados do Kosovo (Suhrke *et al.*, 2000) concluiu que o HEP foi um programa excepcionalmente bem conseguido de evacuação em larga escala humanitária e que dificilmente se conseguiria replicar no futuro.

**Total de pedidos de asilo do Kosovo e de beneficiários do
Programa de Evacuação Humanitária (HEP) do Kosovo em 1999**

País	Partidas assistidas do Kosovo ou da Macedónia	Pedidos de asilo	Total	%
Alemanha	14.690	31.500	46.190	21,1
Austrália	3.970	0	3.970	1,8
Áustria	5.080	6.800	11.880	5,4
Bélgica	1.220	13.100	14.320	6,5
Bulgária	0	400	400	0,2
Canada	5.440	400	5.840	2,7
Chipre	0	600	600	0,3
Croácia	370	0	370	0,2
Dinamarca	2.820	900	3.720	1,7
Eslováquia	90	100	190	0,1
Eslovénia	750	400	1.150	0,5
Espanha	1.430	200	1.630	0,7
Estados Unidos da América	14.050	1.600	15.650	7,2
Federação Russa	0	100	100	0,0
Finlândia	990	100	1.090	0,5
França	6.300	2.500	8.800	4,0
Holanda	4.060	3.700	7.760	3,5
Hungria	0	4.800	4.800	2,2
Irlanda	1.030	300	1.330	0,6
Islândia	70	0	70	0,0
Israel	210	200	410	0,2
Itália	5.830	4.900	10.730	4,9
Liechtenstein	0	300	300	0,1
Luxemburgo	100	2.600	2.700	1,2
Malta	110	0	110	0,1
Noruega	6.070	1.200	7.270	3,3
Polónia	1.050	100	1.150	0,5
Portugal	1.270	0	1.270	0,6
Reino Unido	4.310	14.200	18.510	8,5
Republica Checa	820	700	1.520	0,7
Roménia	41	400	441	0,2
Suécia	3.730	1.800	5.530	2,5
Suíça	1.690	28.900	30.590	14,0
Turquia	8.340	0	8.340	3,8
Total	95.931	122.800	218.731	100

Fonte: Relatório Global ACNUR (1999) "Emergência do Kosovo" <http://www.unhcr.org/3e2d4d5f7.pdf>

Já em 1994 acontece o genocídio do **Ruanda**, no qual se estima que 800 mil pessoas tenham sido mortas em 100 dias. Neste contexto, cerca de dois milhões de pessoas fugiram para a República do Congo (nessa altura Zaire) e outros países vizinhos, propagando-se a cólera em inúmeros campos de refugiados, o que provocou a morte de centenas de pessoas. Inúmeros campos de refugiados também foram militarizados, o que contribuiu para anos de instabilidade na região.

Desde 2003, com o conflito na região do Sudão, mais de 3.000 cidades no Darfur foram destruídas,

deslocando mais de dois milhões de pessoas. Muitos destes refugiados encontraram nos campos das zonas vizinhas problemas diversos, como falta de água, expondo-se a inúmeros riscos sanitários.

O eclodir da **Primavera Árabe** em 2010 veio a gerar novos problemas, cujos efeitos estão longe de estar esgotados. O que começou por ser uma onda de reivindicações em favor da democracia em vários países do Norte de África e do Médio Oriente tornou-se o início de guerras civis e processos de desestruturação social, que desencadearam a fuga de milhares de pessoas em busca de proteção e a quebra do controlo das fronteiras. Em conjunto, estas mudanças geraram uma onda migratória de grande magnitude para a Europa.

É neste contexto que, a partir de 2011, se assinala o início da guerra na **Síria** e que gerou um movimento de milhões de refugiados para fora do país.

ANEXO 2. Guião do inquérito aplicado às instituições envolvidas no acolhimento e integração de refugiados em Portugal

Refletindo sobre os programas de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em implementação em Portugal, e tendo por base a experiência da sua instituição neste domínio, por favor responda às seguintes questões tão detalhadamente quanto possível. Agradecemos que as respostas reflitam sempre que possível a visão dos técnicos da instituição que contactam de perto com os refugiados, ou tragam mesmo algumas partilhas e visões de refugiados acolhidos pela instituição. Os conteúdos recolhidos neste guião serão fundamentais para o *Relatório Anual sobre Política de Asilo em Portugal* para apreciação da Assembleia da República (Resolução da Assembleia da República n.º 292/2018). **O seu contributo é importante, agradecendo que envie para om@acm.gov.pt até **18 de fevereiro de 2020****

Instituição: _____

Concelho: _____

I. LEITURA MACRO OU TRANSVERSAL

1. Na sua perspetiva, globalmente, quais pensa serem as principais virtudes do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal? (separe por favor a sua apreciação em função do programa em causa):

- programa de reinstalação:
- programa de recolocação:
- no caso dos pedidos espontâneos:

2. Na sua perspetiva, globalmente, quais pensa serem os principais bloqueios ou dificuldades do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal? (separe por favor a sua apreciação em função do programa em causa)

- programa de reinstalação:
- programa de recolocação:
- no caso dos pedidos espontâneos:

3. Que recomendações faria aos decisores políticos relativamente à política e modelo de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal?

II. LEITURA CENTRADA NA SUA INSTITUIÇÃO

4. Pensando nas características da vossa instituição, quais considera serem as vossas principais forças para o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional que recebe? (separe por favor a sua apreciação em função do programa ou programas que se aplica à sua instituição)

- programa de reinstalação:
- programa de recolocação:
- no caso dos pedidos espontâneos:

5. Pensando nas características da vossa instituição, quais considera serem as vossas principais fraquezas ou dificuldades para o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional que recebe? (separe por favor a sua apreciação em função do programa ou programas que se aplica à sua instituição)

- programa de reinstalação:
- programa de recolocação:
- no caso dos pedidos espontâneos:

III. LEITURA CENTRADA NOS REFUGIADOS QUE ACOLHEU ATÉ À DATA

6. Indique o número total de refugiados que a sua instituição recebeu até à data:

<p>6.1. programa de reinstalação: total de _____ que recebe desde o ano de _____ (dos quais, _____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores), dos quais em 2019 corresponderam a um total de _____ (_____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores).</p>
<p>6.2. programa de recolocação: total de _____ que recebe desde o ano de _____ (dos quais, _____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores), dos quais em 2019 corresponderam a um total de _____ (_____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores).</p>
<p>6.3. pedidos espontâneos: total de _____ que recebe desde o ano de _____ (dos quais, _____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores), dos quais em 2019 corresponderam a um total de _____ (_____ famílias, _____ homens, _____ mulheres, e _____ menores).</p>

7. Pensando nas características dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que a sua instituição recebeu até à data, quais consideram ser as principais dificuldades que os mesmos sentem no acolhimento e integração em Portugal? E no seu município em particular? (separe por favor a sua apreciação em função do programa ou programas que se aplica(m) à sua instituição)

- *programa de reinstalação:*
- *programa de recolocação:*
- no caso dos *pedidos espontâneos:*

8. Pensando nas características dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que a sua instituição recebeu até à data, quais consideram ser as principais vantagens ou facilidades que os mesmos sentem no acolhimento e integração em Portugal? E no seu município em particular? (separe por favor a sua apreciação em função do programa ou programas que se aplica à sua instituição)

- *programa de reinstalação:*
- *programa de recolocação:*
- no caso dos *pedidos espontâneos:*

Muito obrigada pelo seu contributo!

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu nos últimos cinco anos valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo também se densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, este primeiro relatório estatístico do asilo tem como período de referência de 2014 a 2019. Este relatório do Observatório das Migrações (OM) foca a análise nos dados disseminados por fontes internacionais (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo (e.g. SEF, ISS, ACM), para salientar as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social no país. De forma geral é claro que os mais recentes movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional na Europa, e em particular em Portugal, têm colocado profundos desafios ao regime internacional de direitos humanos e aos enquadramentos legais existentes. O panorama legal e institucional, internacional e nacional, é amplo e complexo, tendo sido revisto e aprofundado nos últimos anos (em especial desde 2015), integrando a intervenção de múltiplas instituições, com quadros de competências e de articulação complexos, e variáveis em função dos mecanismos de entrada e de pedido de proteção internacional (e.g. pedidos espontâneos ou ao abrigo de programas, como o da reinstalação ou da recolocação, ou ainda da recolocação ad-hoc de barcos humanitários). O melhor conhecimento acerca da entrada, do acolhimento e da integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional é essencial para a definição e aprofundamento de políticas públicas, sendo porém desafiado pela falta de dados disponíveis e pela dispersão de informação por múltiplas instituições com critérios distintos de recolha. Assim, reconhecem-se desafios à monitorização sistemática desta realidade e identificam-se lacunas na compreensão de como se processa e evolui a entrada, o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional ao longo dos anos em Portugal. Retratar uma realidade sobre a qual se quer mais informação estatística e mais conhecimento científico, agir sobre as representações sociais, divulgando factos para contrariar mitos, e capacitar as decisões políticas com mais informação, são os objetivos centrais deste relatório estatístico do OM que vem reforçar a sua *Coleção Imigração em Números*.