

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Requerentes e Beneficiários
de Proteção Internacional em Portugal

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2021



Catarina Reis Oliveira (coord.)

Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2021

Catarina Reis de Oliveira

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

OLIVEIRA, Catarina Reis de, 1978
Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021 - 1ª ed.
(Coleção *Imigração em Números OM*; Relatórios Estatísticos do Asilo; 1)
ISBN 978-989-685-121-7
CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números OM*

Catarina Reis de Oliveira

Autora

Catarina Reis Oliveira

Colaboração

Rita Monteiro

Propriedade do título e edição

Observatório das Migrações (OM),
Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.)
Rua Álvaro Coutinho, 14, 1150-025 Lisboa
E-mail: om@acm.gov.pt

Conceção Gráfica

António Souto e Carlos Cravo

ISBN

978-989-685-121-7

Lisboa, junho de 2021

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

Como citar:

Oliveira, C. R. (2021), *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, Relatório Estatístico do Asilo 2021, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO	005
INTRODUÇÃO	009
Refugiados versus imigrantes: desafios conceptuais e categorias operacionais	010
Enquadramento do Asilo: orientações político-legais internacionais, europeias e nacionais	015
Proteção internacional: desafios de monitorização e limites estatísticos	024
CAP.1. PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO MUNDO E NA UNIÃO EUROPEIA: PORTUGAL COMPARADO	029
1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas no mundo	030
1.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional na União Europeia	035
1.2.1. Pedidos de asilo nos países de União Europeia	035
1.2.2. Decisões sobre pedidos de asilo nos países da União Europeia	045
1.2.3. Desistências de pedidos de asilo nos países da União Europeia	054
1.3. Mecanismos europeus de proteção internacional	058
1.3.1. Mecanismos Europeus de Reinstalação	059
1.3.2. Mecanismos Europeus de Recolocação	064
1.3.3. Programa europeu de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados	068
1.4. Opinião pública face à Proteção Internacional nos países da União Europeia	070
CAP. 2. PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL A PORTUGAL	075
2.1. Tendências gerais dos Pedidos de Proteção Internacional a Portugal	076
2.1.1. Pedidos de menores estrangeiros não acompanhados	082
2.1.2. Pedidos de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica	087
2.2. Deferimentos: concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária	088
2.3. Indeferimentos e seus fundamentos	094
2.4. Movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo	098
2.4.1. Portugal requerente	099
2.4.2. Portugal requerido	101
2.4.3. Movimentos secundários de saída de Portugal de beneficiários de mecanismos europeus	104
2.5. Missões de seleção e transferência de refugiados para Portugal	109
2.5.1. Missões na Turquia e no Egito ao abrigo do Mecanismo de reinstalação	110
2.5.2. Iniciativas em Itália, Malta e Grécia para transferências de requerentes para Portugal	113
CAP. 3. ACOLHIMENTO DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL	115
3.1. Acolhimento de pedidos espontâneos	117
3.1.1. Centros de Acolhimento de gestão do Conselho Português para os Refugiados (CPR)	118
3.1.2. Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo ISS	121
3.2. Acolhimento das chegadas a partir de mecanismos europeus	127
3.2.1. A rede de entidades de acolhimento	128
3.2.2. Distribuição geográfica do acolhimento	133
3.2.3. Dados de caracterização da população acolhida	136
3.2.4. Dimensões de acolhimento e integração	139
3.2.5. <i>Phasing out</i> do programa de acolhimento	145
3.3. Acolhimento de menores não acompanhados	151
3.3.1. Acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas do CPR	151
3.3.2. Acolhimento de menores não acompanhados recolocados da Grécia	156

CAP. 4. INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL	161
4.1. Beneficiários de proteção internacional em Portugal em 2020: stock de refugiados e de titulares de autorização de residência de proteção subsidiária	162
4.2. Reagrupamento familiar: a extensão do estatuto de proteção internacional	165
4.3. Acompanhamento social de beneficiários de proteção internacional	170
4.4. Pedidos de nacionalidade portuguesa	175
SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189

PREÂMBULO

Portugal tem assumido, desde há vários anos, a sua responsabilidade no esforço comum de acolhimento e integração de quem foge de situações de guerra, de fome e de perseguição à procura de um direito tão básico como viver num ambiente de paz e dignidade.

No ano de 2020, em que assinalamos 65 anos da nossa adesão às Nações Unidas e 60 anos da adesão à Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, procurámos não só honrar este património identitário, como também garantir que nenhum cidadão refugiado ou requerente de asilo se veria privado de apoio nos seus direitos fundamentais.

A segunda edição do Relatório Estatístico do Asilo oferece uma visão detalhada e fundamentada sobre a forma como se processou o acolhimento e integração de refugiados e requerentes e beneficiários de proteção internacional num ano caracterizado por uma pandemia global, que naturalmente perturbou e afetou os movimentos migratórios.

Dando cumprimento a uma resolução da Assembleia da República para a elaboração de um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal, este relatório do Observatório das Migrações, à semelhança da edição publicada em 2020, cumpre o propósito de permitir compreender, escrutinar e avaliar a realidade do acolhimento e integração em Portugal, apresentando dados comparáveis numa variante temporal e a nível internacional. O relatório concorre ainda para a execução do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações, relativamente à recolha e sistematização de informação para a melhor articulação das políticas públicas” em matéria de migrações.

Como o relatório salienta, Portugal tem participado ativa e construtivamente no esforço europeu de acolhimento de refugiados e requerentes de asilo, procurando contribuir para a construção de uma política europeia comum de asilo, assente nos princípios da responsabilidade e solidariedade. O relatório destaca o trabalho realizado em 2019 e 2020 no âmbito do Programa de Reinstalação, salientando-se que Portugal é um dos países que mais refugiados acolhe ao abrigo deste programa.

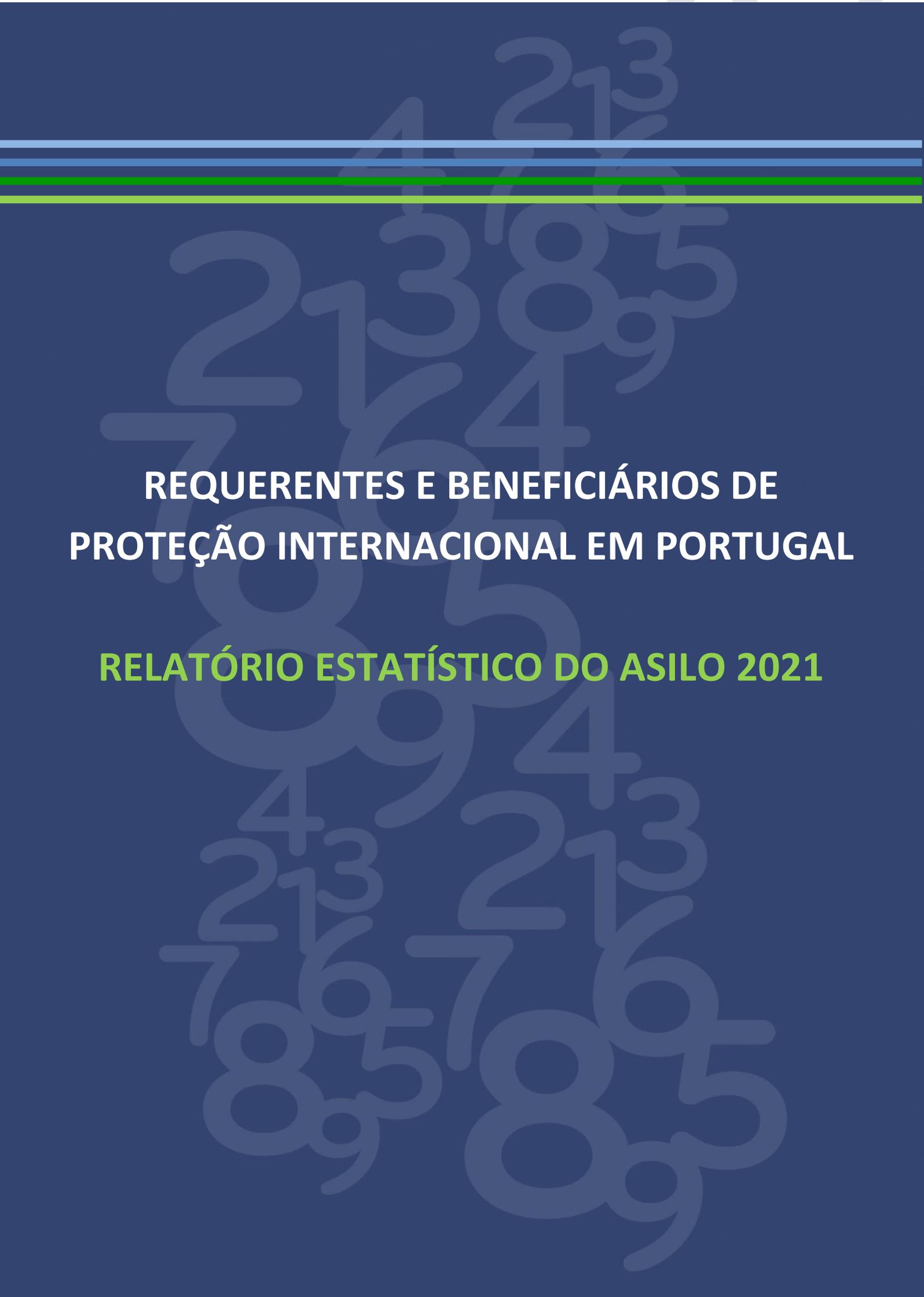
Acompanhando a tendência crescente de mobilidade internacional, na última década registou-se um crescimento exponencial do número de pedidos de asilo em Portugal, sendo necessário encontrar formas de resposta expeditas e inovadoras, preferencialmente descentralizadas no território. Com o objetivo de encontrar respostas que garantam uma maior eficácia e eficiência no acolhimento e integração, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020 definiu a criação de um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo crianças não acompanhadas, coordenado pelo Alto Comissariado para as Migrações.

Aos requerentes e beneficiários de proteção internacional acolhidos por Portugal é prestado todo o apoio, desde o processo de decisão ao processo de integração. O seu acolhimento tem sido parte integrante de uma política nacional que encara as migrações como uma dinâmica positiva para o nosso país, contribuindo para o equilíbrio demográfico, e para o desenvolvimento da economia que valoriza a diversidade enquanto fonte de inovação e de competitividade.

O mundo tem vivido tempos exigentes. A crise económica e social causada pela pandemia afetou as múltiplas dimensões dos nossos projetos de vida em sociedade, com consequências mais severas para aqueles em situação de maior vulnerabilidade. Os homens, mulheres e crianças que procuram uma vida melhor, que muitas vezes fogem de cenários de guerra e de perseguição e procuram um novo começo, estão, sem dúvida, entre aqueles que se encontram mais expostos aos efeitos nefastos desta crise pandémica. E é para proteger os mais vulneráveis que as políticas públicas têm de trabalhar. O Relatório Estatístico do Asilo é uma ferramenta fundamental para podermos dar a melhor resposta possível a todos que procuram recomeçar a sua vida em Portugal.

Mariana Vieira da Silva

MINISTRA DE ESTADO E DA PRESIDÊNCIA

The background is a dark blue gradient. At the top, there are three horizontal lines: a thin light blue line, a medium blue line, and a thick lime green line. Faint, large numbers (2, 1, 3, 4, 7, 8, 9, 5) are scattered across the background in a lighter blue color.

**REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE
PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL**

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2021

Agradecimentos

Este Relatório Estatístico do Asilo não seria possível sem a estreita colaboração de várias instituições nacionais a quem é devido um grande agradecimento e reconhecimento pelo empenho exímio na promoção da acessibilidade da informação aqui publicada e analisada para melhor monitorizar o acolhimento e a integração de refugiados em Portugal.

A autora agradece muito especialmente às instituições que permitiram o acesso a dados administrativos acerca de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal: ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), nomeadamente da sua equipa do Gabinete de Asilo e Refugiados; ao Instituto de Segurança Social (ISS); ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), em particular ao seu Núcleo de Apoio à Integração dos Refugiados (NAIR) e ao Gabinete de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM); à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), especialmente à Equipa de Acolhimento dos Requerentes de Asilo e Recolocados da Direção de Intervenção com os Públicos Vulneráveis; e ao Conselho Português para os Refugiados (CPR).

Finalmente, uma nota especial de reconhecimento à Rita Monteiro, da Equipa do Observatório das Migrações, que apoiou na concretização deste relatório, tendo contribuído para a sistematização de inúmeros dos dados internacionais que aqui se analisam. Louva-se a sua leitura crítica e atenta, e o seu entusiasmo na edificação desta nova linha editorial dos *Relatórios Estatísticos do Asilo* da Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações.

INTRODUÇÃO

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, IP) 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 infografias da imigração. O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas, nacionais e internacionais, e instituições com dados administrativos 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 – e com as devidas ressalvas – de forma integrada diversas naturezas de dados.

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu desde 2015 valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal, apesar de não se destacar como um destino de refugiados, não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país (aprofundado em Oliveira, 2020), o OM lança agora esta nova linha editorial da Coleção *Imigração em Números* de relatórios estatísticos do asilo, sendo este o primeiro desses relatórios anuais: *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal 2021*.

O volume de pessoas deslocadas no mundo, densificado a partir de 2015, constituiu-se como um desafio político-legal e de monitorização estatística para as diferentes sociedades europeias, incluindo Portugal. É, pois, importante conhecer e caracterizar com regularidade esta realidade, capacitando também assim as decisões políticas e as respostas institucionais com mais informação. Beneficiando dos resultados e lições do *Caderno Estatístico Temático OM #3, Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* (Oliveira, 2020) – que analisou para a última década o incremento sem precedentes do volume de pessoas no mundo em busca de proteção internacional, refletido também em Portugal –, estes relatórios estatísticos do asilo passam a disponibilizar anualmente dados, de fontes internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública, contribuindo também para a sistematização, análise e disseminação de informação estatística e administrativa respeitante à política de asilo de Portugal que se encontrava dispersa.

Estes Relatórios Estatísticos do Asilo do OM procuram contribuir, por um lado, para a concretização do estipulado na **Resolução da Assembleia da República** n.º 292/2018 – que recomendou a elaboração e apresentação de *um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal* –, e, por outro lado, complementam 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*”.

A promoção de Relatórios Estatísticos anuais do Asilo não seria possível sem a estreita colaboração das várias instituições nacionais que acompanham o processo de proteção internacional em Portugal: o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Instituto de Segurança Social (ISS), o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Conselho Português para os Refugiados (CPR). Através de várias das equipas destas instituições, foi possível conhecer e aceder 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 notar 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 Observatório das Migrações (OM), nem o ACM que financia este trabalho.

Foca-se 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, SCML, CPR), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal ao longo do tempo, como a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições no país. De forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida e analisada assumem-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas (nacionais e internacionais): este primeiro relatório estatístico do asilo incide as análises nos **anos de referência de 2019 e 2020**.

Como alertado antes no *Caderno Estatístico Temático OM #3, Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* (Oliveira, 2020), identificam-se **alguns desafios à monitorização da entrada, acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal**, pela **falta de dados disponíveis e pela dispersão de informação** por múltiplas instituições com critérios distintos de recolha. Mais se notam **lacunas na compreensão de como se processa e evolui a proteção internacional** ao longo dos anos em Portugal, pelo que o melhor conhecimento desta realidade é essencial para a definição e aprofundamento de políticas públicas.

Os desafios que se colocam à monitorização do fenómeno social da proteção internacional não se associam apenas à falta de dados, mas ainda à mudança de conceitos e da realidade social. Mudaram muito ao longo do tempo as abordagens e enquadramentos da realidade da proteção internacional o que tem induzido a importantes desafios conceptuais. Por outro lado, face às novas características e causalidades dos movimentos migratórios, há cada vez mais a identificação de que as **categorias tradicionais de análise e que alicerçaram a produção científica e muitos dos instrumentos jurídicos** (desde a década de 1950), **foram nos anos mais recentes colocados em causa**, multiplicando-se por isso novas noções e categorias associadas também a novas políticas e respostas para enquadrar migrantes em busca de proteção.

Resulta, assim, que 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 Asilo que vem reforçar a Coleção *Imigração em Números* do OM.

Refugiados versus imigrantes: desafios conceptuais e categorias operacionais

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 distinção entre **‘imigrante’** e **‘refugiado’** remete tradicionalmente para o binómio sociológico clássico que opõe iniciativa (ou agência) a estrutura. Os imigrantes estariam associados a um **movimento voluntário** e 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. Enquanto os refugiados estariam implicados num **movimento involuntário ou forçado**, 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 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** de **migrações 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 seja cada vez mais difícil 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), ou ainda que integre os riscos da perseguição em função da orientação sexual.

Outros argumentos continuam, porém, a defender a noção mais estrita de refugiado, assente na definição original das Nações Unidas, para proteger as modalidades mais gravosas que carecem proteção internacional – a perseguição “*por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*”. 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.

Reconhecendo, porém, 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 União Europeia (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.

Surge, deste modo, o conceito adjacente de **proteção subsidiária** que 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).

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 salvaguardas estas situações ao abrigo da Lei de Estrangeiros (artigo 123º 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 *humanitary protection* ser o termo utilizado no Reino Unido para referir a proteção subsidiária (Home Office, 2017: 8).

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

O processo de **recolocação** (*relocation*) refere-se ao movimento de requerentes de proteção internacional de um Estado-membro da UE, para outro Estado-membro, onde o pedido de asilo passa a ser analisado. 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 vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e foi um processo de solidariedade interna à UE com a Grécia e a Itália, no qual os Estados-membros assumiram compromissos de transferência de refugiados. 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 78º do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* onde (com base no 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*. Para este programa de emergência de recolocação, a Comissão Europeia disponibilizou um financiamento de apoio aos Estados-membros participantes.

A noção de **recolocação ad hoc de barcos humanitários** tem surgido também nos últimos anos para retratar a transferência de requerentes de proteção internacional para Estados-membros da UE a partir de Itália e Malta, no âmbito da cláusula de solidariedade prevista no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento de Dublin, 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 análise de um pedido de proteção internacional por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. Contrastando com o mecanismo de recolocação de 2015, na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários não há compromissos políticos definidos entre Estados-membros quanto ao número planeado de pessoas a transferir de Itália e Malta. Neste âmbito as transferências dependem das disponibilidades de acolhimento que cada Estado-membro vai sinalizando, com o acompanhamento do *Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo - EASO*¹.

A **reinstalação** (*resettlement*), por sua vez, ao nível europeu, consiste na transferência de refugiados, com estatuto já reconhecido pelo ACNUR², 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 da UE28 que o aceita acolher. O mecanismo foi definido para criar uma alternativa segura e legal

¹ EASO é a agência europeia de apoio ao asilo criada em 2011 pelo Regulamento UE n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho para reforçar a cooperação entre Estados-membros neste domínio e para os ajudar a lidar com situações de crise.

² ACNUR é a Agência das Nações Unidas para os Refugiados.

para as deslocações irregulares e arriscadas de migrantes com necessidades de proteção internacional com destino à Europa, mostrando a solidariedade europeia com países extracomunitários que recebem maior pressão de fluxos de pessoas que fogem de guerras e perseguição. 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 percecionada 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 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.

Embora antes de 2015 a maioria dos Estados-membros da UE 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 a partir de 2016 em dois programas de reinstalação com o apoio financeiro da Comissão Europeia: **Acordo UE/Turquia 1x1** e **Reinstalação Esquema 50.000**. A consequência direta dos apoios financeiros da Comissão Europeia para estes mecanismos de proteção internacional foi o aumento substantivo do acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional pelos diferentes Estados-membros da UE28, como se lhe detalhará no subcapítulo 1.3.

Nota-se, assim, que **os conceitos e os enquadramentos legais 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 proteção internacional dos migrantes. 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 que induzem a conceitos e categorias operacionais que vão muito para além da categoria clássica e original de “refugiado”. 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 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 de 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).

Enquadramento do Asilo: orientações político-legais internacionais, europeias e nacionais

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; e, por outro lado, à **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.

I. O enquadramento internacional para a proteção de refugiados foi definido 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 “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). 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 noutra 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 chegaram à Europa, oriundos de países do Médio Oriente e do Norte e Centro de África. Os

instrumentos legais e os apoios institucionais existentes foram postos em causa pela dimensão e complexidade dos mais recentes 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 podem 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.

Desde 2015, no quadro de uma nova “crise” de refugiados, identificou-se que os refugiados não se distribuem de forma equilibrada pelo mundo, 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 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**, 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).

II. 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 vozes 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 responsabilização 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 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.

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 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. A implementação do Regulamento de Dublin é facilitada pela regulação do EURODAC, 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. 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.

Atualmente encontra-se em vigor a Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu que estabelece os procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, enquanto fortalece os direitos de requentes de asilo durante o procedimento de asilo. A Diretiva enquadra *os procedimentos de asilo e a decisão no processo*, estando prevista a proteção específica para menores não acompanhados e vítimas de tortura. Esta Diretiva é complementada pela 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 2011 estabelece as 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.

Finalmente, a 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 é a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. Esta Diretiva enquadra as 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”.

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.

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.

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 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 deslocções dos últimos 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:

- (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 àqueles 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 UE 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 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 Europeia, sabendo que a Turquia se tornou no principal país do mundo no acolhimento de refugiados. No essencial, a União Europeia passou a transferir fundos para a Turquia desenvolver projetos de acolhimento e integração para manter os refugiados e os beneficiários de proteção temporária no seu território, 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. 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 humanos que defenderam que a UE estava a transferir a responsabilidade de controlo das suas fronteiras naquela região, bem como defenderam 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; etc.).

Durante os últimos cinco anos foram anunciados vários pacotes de medidas para a recolocação e reinstalação de migrantes, propostas de reforma do *Sistema Europeu Comum de Asilo* (CEAS) e revisões às diretivas enquadradoras das condições de receção e qualificação da proteção internacional. Neste período, a Comissão estabeleceu também diálogo e acordos com alguns dos países de trânsito dos migrantes, apostando na cooperação internacional na gestão das migrações.

Os últimos anos mostraram, porém, a dificuldade europeia de serem assegurados equilíbrios efetivos na repartição de responsabilidades entre os países-membros para o acolhimento de migrantes e a proteção internacional de requerentes de asilo, surgindo inúmeras tensões na implementação da alegada “solidariedade” europeia na defesa dos direitos humanos e na disponibilidade para a recolocação de refugiados chegados aos países de fronteira do espaço europeu.

Em setembro de 2020 a Comissão Europeia apresentou um novo **Pacto para a Migração e Asilo**, procurando estimular uma abordagem mais justa na gestão das migrações e do asilo nos Estados-membros da UE27, e promover maior equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade entre países europeus, nomeadamente para uma melhor integração dos refugiados e migrantes recém-chegados à Europa. Pretende-se tornar mais céleres e eficazes os processos de gestão migratória e integração nas fronteiras do Espaço Schengen, e garantir uma maior igualdade de tratamento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional nos diferentes países da UE27 para, assim, tentar atenuar a diferente atratividade que os Estados-membros exercem para os migrantes e refugiados e abrandar os movimentos secundários de requerentes e beneficiários de proteção na Europa. A Comissão também anunciou que irá aprofundar o diálogo e as parcerias com os países de origem e de trânsito dos migrantes para serem dadas respostas mais efetivas a médio-longo prazo aos desafios presentes, nomeadamente em torno das migrações irregulares, do tráfico de seres humanos, e da proteção internacional.

Os efeitos deste novo pacto, ainda em discussão entre os Estados-membros, não se sentem nos dados que se analisam neste Relatório do Asilo 2021. Identificam-se, porém, desde já, inúmeras críticas às opções e orientações subjacentes a este novo pacto europeu, desde logo associadas à dificuldade que persiste de construção de consenso nos países europeus quanto à política de gestão de fluxos migratórios, e à oposição à construção de novos mecanismos europeus automáticos de redistribuição de requerentes de proteção internacional pelos países europeus, mantendo-se em tensão o foco na soberania nacional na decisão de acolher migrantes.

III. 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.³ Mais tarde, a Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho 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, 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, 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 maio, 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).

³ *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.*

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.º110/2007, 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 excepcional, 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 excepcional 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 humanitárias (Artigo 123.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho). Nos últimos anos Portugal tem concedido autorizações de residência por razões humanitárias por este canal especial.

Portugal esteve também entre os países europeus mais solidários com vários compromissos de recolocação e reinstalação de requerentes e beneficiários de proteção internacional desde 2015, participando em vários mecanismos europeus de apoio que induziram a um incremento substantivo dos requerentes e beneficiários de asilo no país, face ao volume de pedidos de proteção internacional recebidos até então (a caracterizar no subcapítulo 1.3 deste relatório). Este incremento da realidade do asilo no país induziu à complexificação e ajuste das respostas de receção e acolhimento no país nos últimos seis anos.

Globalmente o sistema de asilo em Portugal inclui quatro fases que remetem para um contacto com várias instituições nacionais (a caracterizar no capítulo 2): a primeira fase remete para o registo do pedido de proteção internacional; a segunda fase remete para a admissibilidade do processo; a terceira fase é de instrução do processo propriamente dito que pode durar entre 6 e 9 meses, sendo emitida uma autorização de residência provisória nessa altura; e finalmente a quarta fase de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

Os pedidos de proteção internacional (conforme disposto no artigo 13.º da Lei de Asilo) devem ser apresentados sem demora ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (**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 (a caracterizar no subcapítulo 2.1). 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. O SEF comunica todos os pedidos espontâneos de proteção internacional que recebe ao ACNUR e ao Conselho Português para os Refugiados (**CPR**), enquanto organização não governamental que atua em seu nome e que pode entrevistar os requerentes e dar parecer quanto à admissibilidade dos pedidos.

Enquanto os requerentes aguardam a admissibilidade do seu pedido espontâneo de asilo são encaminhados para o Centro de Acolhimento (CAR) do CPR (a detalhar no subcapítulo 3.1.1. deste relatório) 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 dos pedidos serem considerados infundados ou inadmissíveis, os requerentes podem pedir 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**) (a aprofundar no capítulo 3.1.2).

Quando o pedido espontâneo de asilo 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 (até ao final de 2020) para o **Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional**, coordenado pelo Instituto de Segurança Social (ISS), para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem este grupo operativo (entre 2012 e 2016 constituído por ISS, SEF, IEF, SCML, ACM e CPR, e entre 2016 e 2020 também por Ministério da Saúde, Ministério de Educação, Associação Nacional de Municípios Portugueses, 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 3.1.2).⁴

No caso da chegada do cidadão estrangeiro a Portugal estar enquadrado por um mecanismo europeu de reinstalação ou recolocação, o acolhimento é acionado de uma forma distinta desde 2015. Os reinstalados e recolocados são encaminhados à chegada ao aeroporto para uma instituição de acolhimento designada pelo ACM. O modelo de acolhimento para recolocados e reinstalados contemplou, desde 2015, através do **Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações** (criado pelo Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro) o apoio durante 18 meses (bastante mais longo que o período de apoio para os requerentes de pedidos espontâneos) e em articulação estreita entre diferentes instituições governamentais, entidades da sociedade civil e municípios, num programa coordenado pelo ACM e suportado por fundos comunitários.

Entre 2015 e 2020 coexistiram, assim, **dois modelos de encaminhamento e acolhimento distintos para requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal**: um modelo para pedidos espontâneos de asilo (a detalhar no subcapítulo 3.1), e um modelo para requerentes chegados ao país através de mecanismos europeus de proteção (a caracterizar no subcapítulo 3.2 deste relatório). A simultaneidade destes dois modelos de acolhimento definiu desafios estruturais, uma vez que mobilizaram diferentes instituições, diferentes apoios financeiros, diferentes requisitos e dimensões de integração asseguradas, e diferentes durações. A sua coexistência criou também algumas dificuldades e disparidades na política de asilo: 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 que tem de, durante 18 meses, promover um plano de integração multidimensional (aprofundado em Oliveira, 2020).

Ora reconhecendo o incremento do número de pedidos espontâneos de asilo a Portugal e o aumento das entradas no país de refugiados em reinstalação ou requerentes em recolocação nos últimos cinco anos, mantendo-se ainda Portugal proactivo no apoio humanitário e no acolhimento de pessoas que chegam à Europa após resgate marítimo no Mediterrâneo, e tendo por base a experiência desde 2015 e os desafios do país para responder a esta nova realidade migratória com dois modelos de acolhimento, a 23 de

⁴ Para mais detalhes sobre o fluxograma dos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal vd. Oliveira (2020: 70-72).

novembro de 2020 foi criado um **sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional** (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020). Conforme destacado na própria resolução, pretende-se *“garantir uma maior eficácia e eficiência no âmbito do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo crianças não acompanhadas, reinstalados ou recolocados, (...) bem como os requerentes de proteção internacional retomados a cargo e beneficiários de proteção internacional readmitidos no país”*, criando-se por isso uma *“estrutura única que assegure a cooperação e coordenação entre os vários intervenientes”* – um Grupo Operativo Único, que funciona numa formação restrita com funções de coordenação e numa formação alargada com funções técnico-operativas, prevendo a possibilidade de criação de subgrupos de trabalho para acompanhamento de matérias específicas, nomeadamente o subgrupo de trabalho de acompanhamento social de requerentes e beneficiários de proteção internacional –, substituindo o Grupo Operativo anterior coordenado pelo ISS. Embora a intervenção do Grupo Operativo Único, criado através desta Resolução do Conselho de Ministros de final de 2020, ainda não se reflita nos dados analisados neste relatório, é importante sinalizar desde já esta mudança no enquadramento do processo de acolhimento e acompanhamento dos pedidos de proteção internacional em Portugal.

No final da instrução do processo do pedido de asilo a Portugal, o requerente de proteção internacional obtém recusa (indeferimento) ou concessão (deferimento) do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária (dados analisados, respetivamente, nos subcapítulos 2.2. e 2.3). 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, conseguido 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 períodos iguais (a analisar no subcapítulo 4.1). 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 (a detalhar no subcapítulo 4.2).

Resulta, assim, que os principais indicadores em matéria de asilo disponíveis em Portugal correspondem a informação administrativa de processos acompanhados pelas várias instituições envolvidas no processo desde o pedido, à admissão, e ao acompanhamento social dos requerentes e beneficiários de proteção internacional (dados do SEF, CPR, ISS, SCML e ACM).

Proteção internacional: desafios de monitorização e limites estatísticos

Globalmente a **monitorização da proteção internacional no mundo é difícil, incompleta e acarreta alguns desafios**. Desde logo há a **dificuldade de harmonizar dados de diferentes fontes**, seja de diferentes países, seja de num mesmo país compilar dados de diferentes instituições. A necessidade de “forçar” a informação a enquadrar-se em categorias e definições comuns faz muitas vezes perder especificidades dos enquadramentos político-legais dos vários países (e.g. diversidade de estruturas e poderes governativos) ou da realidade social que cada contexto de acolhimento atende (e.g. diferentes volumes dos que requerem ou beneficiam de proteção em cada país, diversidade de características dos que procuram e beneficiam de proteção em cada país, etc.) ou ainda especificidades das respostas e *modus operandi* de cada instituição, mesmo que num mesmo território (e.g. diferentes enquadramentos institucionais, respostas diversas).

Por outro lado, há alguns **limites à densificação da informação para algumas variáveis ou para algumas das fases do processo de proteção internacional**, que vai desde o pedido de proteção, concessão do estatuto em proteção, acolhimento e integração do refugiado e autonomização plena na sociedade de acolhimento. Na maioria dos contextos os dados que são disponibilizados permitem apenas a

caracterização estatística dos pedidos e concessões de proteção internacional de cada Estado, havendo muito pouca informação (ou a mesma está dispersa e é de difícil acesso) acerca do processo de acolhimento e integração dos migrantes com proteção internacional ou acerca dos migrantes cujos pedidos de proteção internacional foram recusados.

Ao nível dos **dados internacionais** disponíveis, duas fontes são mobilizadas: o ACNUR, considerado os dados de todos os países do mundo que sistematiza e apura nos seus relatórios anuais (*UNHCR Global Trends*); e o EUROSTAT, analisando os dados sistematizados acerca da proteção internacional promovida pelos Estados-membros da UE27.

Os dados divulgados pelo ACNUR apuram o número global de pessoas deslocadas contra a sua vontade no mundo, incluindo neste universo as populações deslocadas internamente devido a conflitos, requerentes de asilo e refugiados. Estes dados desagregam anualmente a informação segundo os países de origem das pessoas deslocadas e sob proteção do ACNUR e os principais países de acolhimento de refugiados e requerentes de asilo sinalizadas ou sob proteção do ACNUR

Os dados do EUROSTAT não apenas permitem dar conta dimensão relativizada da evolução dos requerentes de proteção internacional na UE27, como permitem perceber o volume anual efetivo que adquire o estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e caracterizar esses universos por nacionalidade, sexo e idade. Os dados do EUROSTAT tornam claro que os países europeus não recebem o mesmo perfil de população a requer 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 mesmo no mesmo território (e.g. Portugal foi flutuando a sua situação nos últimos anos: 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 UE27).

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.

Importa, porém, atender que os dados consolidados, e reportados anualmente pelo EUROSTAT induzem a alguns limites na monitorização da proteção internacional nos diferentes países europeus. Por um lado, os dados cingem-se ao número de pedidos de proteção internacional por ano, decisões favoráveis ou deferimentos e decisões de recusa ou indeferimentos. Se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional ao longo dos anos, bem como o número exato de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, é difícil, porém, apurar o número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em cada Estado-membro. Há, assim, **lacunas 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, mas não se sabe quantos no total, anualmente, residem em cada Estado-membro a usufruir de proteção internacional com um autorização de residência válida.

Por outro lado, embora estes dados do EUROSTAT permitam caracterizar o universo de requerentes e beneficiários de proteção internacional por nacionalidade, sexo e idade, persistem **lacunas no apuramento ou desagregação 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).

É reconhecendo estes limites nos apuramentos estatísticos das fontes internacionais que se torna pertinente recorrer a **dados administrativos de fontes nacionais**. Embora os dados administrativos nacionais tenham os seus próprios limites e especificidades (detalhado em Oliveira, 2020: 222-224), ganham especial importância por permitirem alcançar maior riqueza de informação e em mais dimensões de estudo das fases do processo de proteção internacional. Neste âmbito é especialmente importante a cooperação institucional no **acesso a dados, na consolidação e no aprofundamento de um sistema permanente de informação** passível de tratamento estatístico anual acerca do processo de proteção internacional em Portugal no seu todo, desde o pedido à integração e autonomia dos migrantes residentes com estatuto de proteção internacional no país.

Para a monitorização da proteção internacional em Portugal são mobilizadas múltiplas bases de dados administrativos das várias instituições nacionais envolvidas no processo: o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Instituto de Segurança Social (ISS), o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Conselho Português para os Refugiados (CPR). As bases de dados destas instituições coexistem no país atendendo aos objetivos próprios para as quais foram criadas, para responder às necessidades e atribuições de cada instituição no processo de proteção que é concedido a migrantes em Portugal.

Importa atender que estes **dados dispersos pelas várias instituições** coexistem com informação administrativa sobre requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, sem que se complementem 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).

Deve reconhecer-se que os dados administrativos nacionais na generalidade das fontes são estáticos e/ou baseados na 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). 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 de asilo**, 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?

Na vertente do acolhimento e integração, para os beneficiários de proteção internacional que deixam de estar em apoio social por uma instituição nacional e se autonomizam, deixa de ser possível também acompanhar a sua evolução ou os seus padrões de integração no país, passando a ser assumidos nas bases de dados como qualquer estrangeiro residente em Portugal. A sua autonomia de apoios sociais induz a que não constem das bases de dados administrativos nacionais do acompanhamento da proteção internacional. Assim este relatório apenas retrata **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 Portugal.

Nos relatórios estatísticos anuais dos indicadores de integração de imigrantes publicados anualmente desde 2016 por este Observatório das Migrações (Oliveira, 2020a), analisam-se 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 (Oliveira, 2020a) 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.

Neste quadro de complexidade e com dificuldades reconhecidas de medição e aferição da realidade do asilo e da proteção internacional no mundo, na Europa e em Portugal, este relatório estatístico anual procura, 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, CPR, SCML), mostrar 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 no país.

Catarina Reis de Oliveira

COORDENADORA CIENTÍFICA DA COLEÇÃO *IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS* E AUTORA DO RELATÓRIO
DIRETORA DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

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 relativizada face à realidade internacional ou por comparação a outros contextos europeus 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 26 milhões de refugiados no mundo, apurados pelo ACNUR em 2019, apenas 2,7 milhões (13,3%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados residentes na UE28, Portugal somente acolheu cerca de 2,4 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28. Em 2019 Portugal posicionava-se na vigésima primeira posição entre os 28 Estados-membros, por ordem dos que receberam maior número de refugiados para os que receberam menos. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2019 registou 5,6% do total de refugiados do mundo, concentrando 42,1% 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 UE27 (subcapítulo 1.2).

Os dados do EUROSTAT não apenas permitem dar dimensão relativizada à evolução dos requerentes de proteção internacional na UE27, 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 UE27 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 UE27 ou dos países do norte da Europa, e destaca-se, ao lado de alguns países da UE27, pela prevalência de decisões positivas a menores de 14 anos). 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.

Tendo este relatório como anos de referência 2019 e 2020, importa atender ainda aos **impactos da pandemia COVID-19 na proteção internacional nos vários países do mundo**. Devido à pandemia COVID-19, e atendendo ao incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e à definição de novas medidas administrativas em vários países do mundo (e.g. suspensão de atendimento presencial nos serviços de asilo, suspensão de entrevistas com requerentes de asilo, adiamento de encaminhamento de processos e decisões), verifica-se uma diminuição no número de requerentes (de 698,8 mil pedidos em 2019 para 471,6 mil na UE27 em 2020, -33%) e uma ligeira redução no número de decisões proferidas a partir de março de 2020 (de 540,4 mil decisões em 2019 passam a 521 mil em 2020, -4%). Portugal acompanha esta tendência, com uma diminuição tanto nos pedidos de asilo registados (-45% de pedidos, de 1.820 requerentes registados em 2019 passaram a 1.000 em 2020), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (-44%, de 745 decisões em 2019, passaram a 420 em 2020).

Focando ainda na caracterização da proteção internacional enquadrada nos países da União Europeia, consideram-se complementarmente os **principais resultados dos diferentes mecanismos europeus de emergência criados para responder à pressão migratória em busca de proteção e asilo**, e ativos nos anos de referência deste relatório (2019 e 2020) – mecanismo de reinstalação, recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e a programa de recolocação desenhado para menores estrangeiros não acompanhados na Europa (subcapítulo 1.3) –, e que contextualizam também a realidade da proteção internacional em Portugal que se complexificou por via de diferentes canais nos últimos cinco anos.

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, na perceção dos inquiridos na Europa, comparando os resultados obtidos nos vários países europeus, entre os quais Portugal (subcapítulo 1.4). Para esta análise recorre-se a resultados de várias edições do Inquérito Social Europeu, entre 2002 e 2016, procurando aferir perceções antes e depois da chamada “crise” dos refugiados, e a resultados de indicadores aferidos nos Eurobarómetros padrão desenvolvidos entre 2015 e 2020.

1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas no mundo

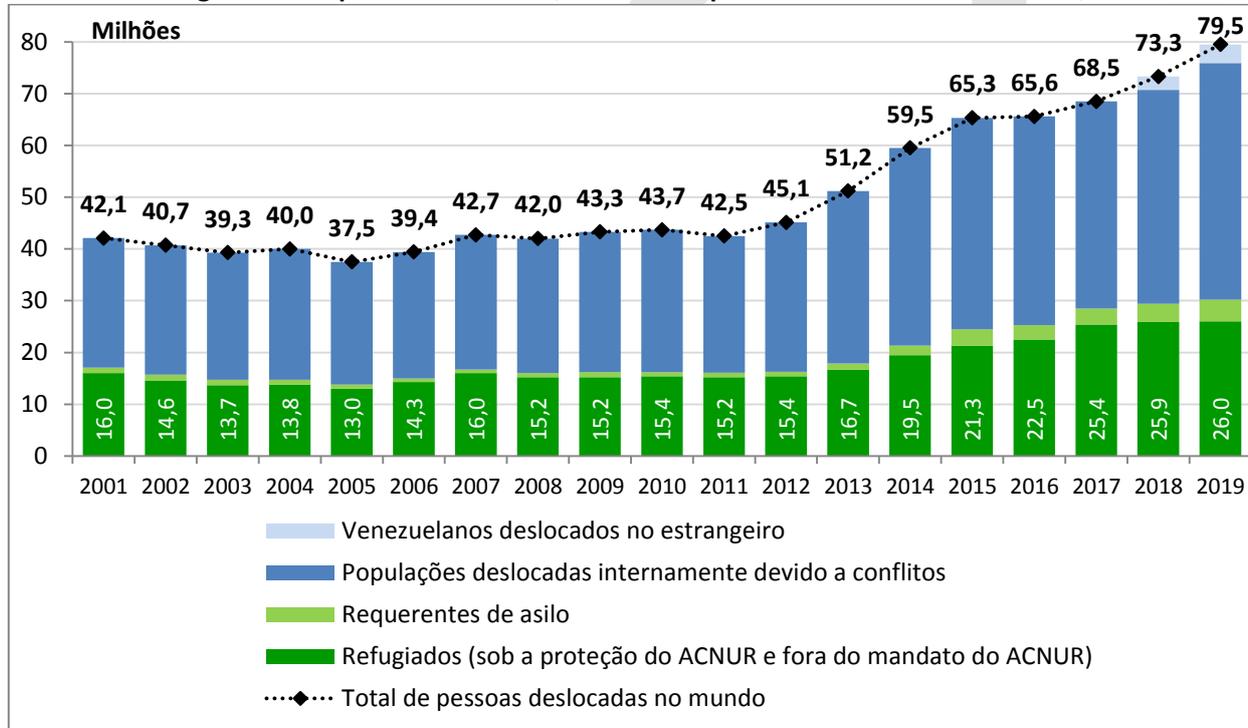
Segundo dados divulgados pelo ACNUR (*UNHCR Global Trends*), na última década aumentou de forma expressiva o número de pessoas deslocadas contra a sua vontade, em resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, alcançando 79,5 milhões de pessoas em todo o mundo em 2019, valor inédito e o mais alto alguma vez alcançado. 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 2018 e 2019 máximos históricos acima dos setenta milhões de pessoas: em 2018 uma em cada 108 pessoas do Mundo era deslocada contra a sua vontade e em 2019 incrementa para uma em cada 97 pessoas (uma década antes a relação era de uma pessoa por cada 160 pessoas do mundo). Em 2019 o universo global de deslocados integrava 26 milhões de refugiados (eram 25,9 milhões em 2018), 45,7 milhões de populações deslocadas internamente (41,3 milhões em 2018) e 4,2 milhões de requerentes de asilo (3,5 milhões em 2018), acrescentando o ACNUR a este universo nesse ano 3,6 milhões de venezuelanos deslocados no estrangeiro (foram 2,6 milhões em 2018) – vd. gráfico 1.1.

Em 2013 o ACNUR já havia anunciado que o número de refugiados e de deslocados 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 seis anos, esse valor aumentou em quase mais 30 milhões de pessoas, chegando em 2019 quase aos oitenta 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. Na presente década, desde 2011, ano em que se contabilizavam 42,5 milhões, este número cresceu acentuadamente. Entre 2011 (42,5 milhões de pessoas) e 2019 (79,5 milhões de pessoas) observou-se um crescimento de +87%, o que significa que durante este período quase duplicou o número de pessoas deslocadas no mundo contra a sua vontade.

Gráfico 1.1. Refugiados e requerentes de asilo, no total de pessoas deslocadas no mundo, de 2001 a 2019



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

Este incremento da última década refletiu, principalmente, o crescimento do número de refugiados (+71,1% de 2011 para 2019) e de requerentes de asilo (tornaram-se quase cinco vezes mais, ou +367% de 2011 para 2019), tendo o crescimento de deslocados internos ao próprio país sido menor, embora também significativo (+73,1% de 2011 para 2019).

Em 2019, face ao ano anterior, o número total de pessoas deslocadas no mundo cresceu +8,5% (+0,4% de refugiados, +20% de deslocados internos ao próprio país e +10,7% 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 (56,3% em 2018 e 57,5% em 2019), nos últimos anos esse universo tem perdido importância relativa (era 62,1% em 2011) face aos incrementos da população requerente de asilo (de 2,1% em 2011 passam a significar 4,8% em 2018 e 5,3% em 2019) e da população refugiada (35,8% no início da década e 35,3% em 2018 do total de deslocados no mundo, embora descendo para 32,7% em 2019, em virtude da cifra de venezuelanos deslocados no estrangeiro nesse ano de 3,6 milhões de pessoas, 4,5% do total de pessoas deslocadas no mundo nesse ano).

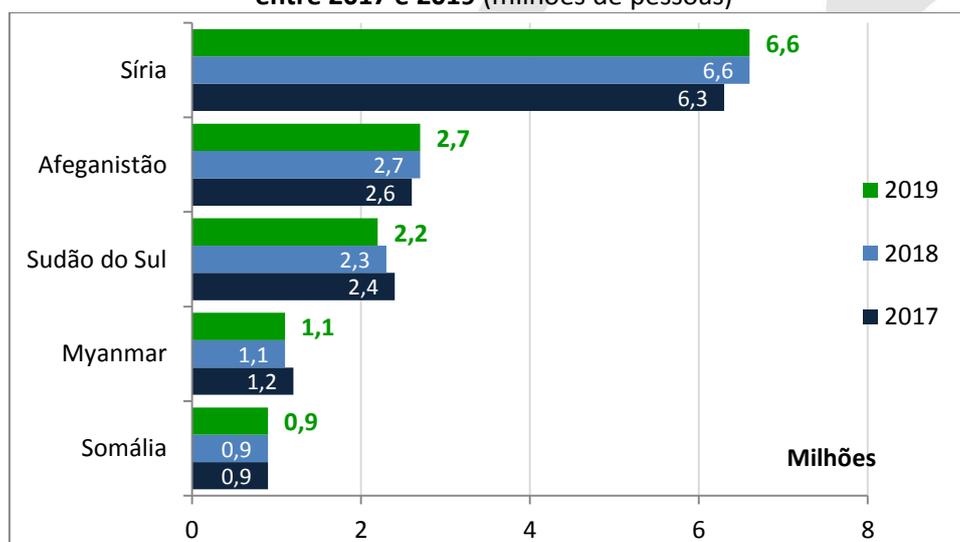
De notar que em 2019, segundo informação do ACNUR, estimava-se que entre 30 e 34 milhões de pessoas dos 79,5 milhões de deslocados eram crianças com menos de 18 anos. Entre os refugiados, o ACNUR estimava a existência de 153 mil menores não acompanhados no final de 2019 (eram 139 mil em 2018), embora reconhece-se que este número está subestimado atendendo a que a maioria dos países não reporta estes dados.

Para o aumento do total de pessoas deslocadas contra a sua vontade nos últimos anos muito contribuiu o conflito Sírio. Novas deslocamentos forçados foram também observadas nos anos mais recentes, em particular no Médio Oriente, a partir do Iraque e Iémen, em partes da África Subsariana, como da República

Democrática do Congo e Sudão Sul (*UNHCR Global Trends 2018: 4*). Em 2019 há ainda a destacar o aumento dos pedidos de asilo vindos da Venezuela, a par com o aumento dos deslocados venezuelanos nos países da América do Sul. Os fluxos que se verificaram na última década resultaram igualmente de crises, de conflitos ou de incremento da violência em países como o Sudão do Sul, República Centro-Africana, Myanmar, República do Congo, Iémen, Somália e Ucrânia.

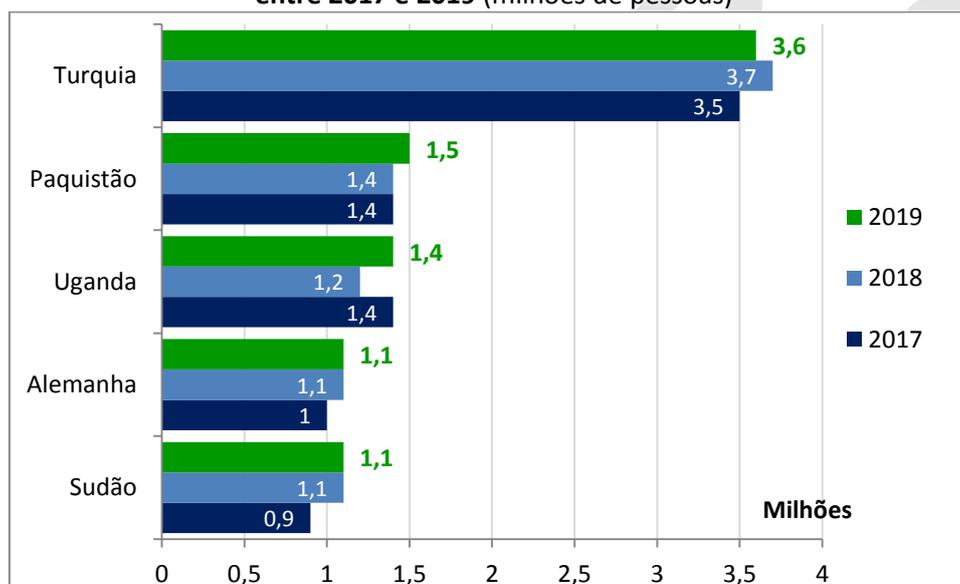
De acordo com o ACNUR (*UNHCR Global Trends 2019*), o número de refugiados sob mandato do ACNUR duplicou em 2019 face ao início da década, sendo que cerca de dois terços da população refugiada sob proteção do ACNUR (20,4 milhões de pessoas em 2019) veio de apenas cinco países: 6,6 milhões de pessoas da Síria, 2,7 milhões de pessoas do Afeganistão, 2,2 milhões de pessoas do Sudão do Sul, 1,1 milhão do Myanmar e 905 mil pessoas da Somália (vd. gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Principais países de origem dos refugiados sob proteção do ACNUR, entre 2017 e 2019 (milhões de pessoas)



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

Gráfico 1.3. Principais países de acolhimento de refugiados sob o mandato do ACNUR, entre 2017 e 2019 (milhões de pessoas)



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

Por sua vez, entre os principais países de destino ou de acolhimento de refugiados destacam-se a Turquia (3,6 milhões de refugiados em 2019), o Paquistão (1,5 milhões de refugiados), o Uganda (1,4 milhões), a

Alemanha (1,1 milhões) e o Sudão (1,1 milhões) – vd. gráfico 1.3. A Alemanha aparece em quarto lugar na lista de países do mundo com mais refugiados acolhidos em 2019, sendo o único país da União Europeia a fazer parte da lista dos dez 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.

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 2019, praticamente metade foram acolhidos na Ásia (48,4%, ou seja, 9,9 milhões de pessoas) e 33,3% foram acolhidos em países africanos (6,8 milhões de pessoas). A Europa aparece como o terceiro continente de acolhimento (perto de 3 milhões de pessoas), com apenas 14,5% dos refugiados em 2019 que se encontravam sob proteção do ACNUR. Por contraste, o continente europeu surgia em primeiro lugar em relação aos requerentes de asilo em 2018 (com um total de 924 mil requerentes, concentrando 26,4% dos pedidos pendentes de proteção internacional em 2018). Em 2019, porém, passam a América do Norte e a América do Sul a concentrarem mais requerentes de asilo que a Europa: respetivamente, 964.844 (23,3%) na América do Norte e 937.289 (22,6%) na América do Sul, descendo o número de requerentes de asilo que se encontravam num país europeu a aguardar decisão para 893,6 mil (21,5%) – vd. Quadro 1.1. A esta inversão de tendência não é alheio o efeito dos deslocados da Venezuela em 2019.

Quadro 1.1. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sob a proteção do ACNUR, por continente do território de acolhimento, 2019

Continente do território de acolhimento	Refugiados		Requerentes de Asilo		Total de pessoas sob preocupação do ACNUR	
	N	%	N	%	N	%
África	6.803.799	33,3	644.462	15,5	34.281.743	39,6
Ásia	9.892.341	48,4	631.166	15,2	29.254.720	33,8
Europa	2.958.113	14,5	893.589	21,5	7.176.326	8,3
América do Sul	255.501	1,2	937.289	22,6	14.138.901	16,3
América do Norte	446.151	2,2	964.844	23,3	1.511.481	1,7
Oceânia	89.994	0,4	78.503	1,9	168.498	0,2
Total	20.445.899	100	4.149.853	100	86.531.669	100

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

Cingindo a análise aos países da União Europeia (Quadro 1.2) identifica-se que, em 2019, os países da UE28 tinham apenas 13,3% (2,7 milhões de pessoas) dos **refugiados** do mundo (eram 12,2% em 2018 ou 2,5 milhões de pessoas), entre os quais, quase metade estavam na Alemanha (42,1% ou 1,1 milhões de pessoas) que concentrou, nesse ano, 5,6% do total de refugiados do mundo. Entre os dez principais Estados-membros da UE28 no acolhimento de refugiados, em 2019, destacam-se, por ordem de importância, primeiro a Alemanha (42,1% dos refugiados acolhidos na UE28, ou 1,1 milhões de pessoas), seguindo-se a França (15% ou 408 mil pessoas), a Suécia (9,3%, ou 254 mil pessoas), a Itália (7,6%, ou 208 mil pessoas), a Áustria (5% ou 136 mil pessoas), o Reino Unido (4,9% ou 133 mil pessoas), os Países Baixos (3,5% ou 94 mil pessoas), a Grécia (3% ou 80 mil pessoas), a Bélgica (2,3% ou 62 mil pessoas) e a Espanha (2,1% ou 58 mil) que no último ano ultrapassa a Dinamarca (1,4% ou 38 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 2019 ou 2,4 mil pessoas.

Tendências semelhantes se identificam na análise do número de **requerentes de asilo** com processos pendentes apurados pelo ACNUR em 2019 (vd. quadro 1.2). Nesse universo, a União Europeia (UE28) concentrou 21,5% do total de requerentes de asilo do mundo ou 893,5 mil pessoas (representava 25,9% em 2018, o equivalente a 907,2 mil pessoas). A ordenação dos cinco principais Estados-membros da UE28 altera-se neste universo dos requerentes de asilo: em 2019 a Alemanha permanece na primeira posição, como país que registou maior número de requerentes (309,3 mil ou 34,6% dos requerentes na UE28,

significando 7,5% dos requerentes de asilo do mundo em 2019, quando representou 10,5% dos requerentes de asilo do mundo em 2018), seguindo-se a Espanha (133 mil requerentes, 14,9% dos requerentes da UE28) que sobe diretamente para a segunda posição em 2019 (estava na 4ª posição em 2018 com 8,7% ou 78,7 mil pessoas), a Grécia (106 mil, significando 11,8%), a França (102 mil ou 11,4%) e o Reino Unido (62 mil ou 6,9%). No último ano a Itália perde, assim, posição: de segundo Estado-membro da UE28 com mais requerentes de asilo em 2018 (11,6% ou 105,6 mil pessoas), desce para a sexta posição (5,3% ou 47 mil pessoas). Em 2019 Portugal registou 1.079 requerentes de asilo com processos pendentes sob o mandato do ACNUR (contrastando com os 85 requerentes de asilo apurados em 2018).

Quadro 1.2. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sob preocupação do ACNUR, por país da União Europeia (UE28), 2019

País europeu de acolhimento (2019)	Refugiados		Requerentes de Asilo		Total pessoas sinalizadas ACNUR	
	N	%	N	%	N	%
Alemanha	1.146.685	42,1	309.262	34,6	1.470.894	36,5
França	407.923	15,0	102.157	11,4	511.601	12,7
Suécia	253.794	9,3	28.075	3,1	312.174	7,8
Itália	207.619	7,6	47.046	5,3	270.487	6,7
Áustria	135.955	5,0	26.725	3,0	163.812	4,1
Reino Unido	133.094	4,9	61.968	6,9	195.223	4,8
Países Baixos	94.430	3,5	15.622	1,7	112.003	2,8
Grécia	80.468	3,0	105.698	11,8	190.900	4,7
Bélgica	61.677	2,3	10.893	1,2	83.503	2,1
Espanha	57.761	2,1	133.030	14,9	195.037	4,8
Dinamarca	37.540	1,4	1.452	0,2	47.664	1,2
Finlândia	23.473	0,9	8.335	0,9	34.609	0,9
Bulgária	20.451	0,8	1.070	0,1	21.637	0,5
Polónia	12.673	0,5	4.791	0,5	18.792	0,5
Chipre	12.325	0,5	18.843	2,1	35.168	0,9
Malta	8.911	0,3	3.690	0,4	12.601	0,3
Irlanda	7.800	0,3	7.880	0,9	15.779	0,4
Hungria	5.772	0,2	234	0,0	6.082	0,2
Roménia	3.882	0,1	922	0,1	4.996	0,1
Luxemburgo	2.572	0,1	1.785	0,2	4.440	0,1
Portugal	2.387	0,1	1.079	0,1	3.480	0,1
Rep. Checa	2.058	0,1	1.657	0,2	5.522	0,1
Lituânia	1.826	0,1	424	0,0	5.154	0,1
Eslováquia	977	0,0	10	0,0	2.510	0,1
Croácia	916	0,0	467	0,1	8.312	0,2
Eslovénia	751	0,0	329	0,0	1.084	0,0
Letónia	672	0,0	52	0,0	217.575	5,4
Estónia	334	0,0	39	0,0	75.972	1,9
UE28	2.724.726	13,3	893.535	21,5	4.027.011	4,7
Europa	2.958.113	14,5	893.589	21,5	7.176.326	8,3

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

Desagregando um pouco mais a informação recolhida pelo ACNUR para Portugal (vd. quadro 1.3), entre 2013 e 2019, 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 2019 o número de

refugiados mais elevado apurado no país, com 2.387 (+11,8% que no ano anterior). Por sua vez, nos casos pendentes ou a aguardar 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). Em 2019 o número de requerentes de asilo a aguardar de decisão volta a subir, atingindo o valor inédito de 1.079. Resulta deste modo que, segundo dados do ACNUR, em 2019 Portugal tinha 2.387 refugiados (já com estatuto de refugiado), havendo registo de 1.079 requerentes de asilo a aguardar deferimento e 14 pessoas que não estavam sob a proteção do ACNUR, totalizando 3.480 pessoas sinalizadas pelo ACNUR a carecerem de proteção internacional de Portugal (*UNHCR Global Trends*, 2019: 74).

Quadro 1.3. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sob preocupação do ACNUR, em Portugal, entre 2013 e 2019

Ano	Refugiados		Requerentes de asilo		Total de Pessoas sinalizadas 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
2019	2.387	+11,8	1.079	+1169,4	3.480	+55,7

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

1.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional na União Europeia

Focando a análise no contexto europeu, recorre-se aos dados sistematizados pelo EUROSTAT. Nestas estatísticas sobre o asilo na Europa, é sistematizada informação sobre a proteção internacional requerida, incluindo pedidos de asilo de menores não acompanhados, e sobre decisões tomadas pelos Estados-membros da União Europeia (considera-se a UE27). A informação publicada no portal do EUROSTAT é desagregada por nacionalidade, grupo etário e sexo dos requerentes de asilo extracomunitários. O EUROSTAT sistematiza ainda informação sobre desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários no espaço europeu, distinguindo as desistências de processos que ainda se encontravam em apreciação, das desistências de processos já com decisão de primeira instância.

As variações que se identificam entre países europeus, e que são detalhadas neste subcapítulo para os anos de referência deste relatório, nomeadamente quanto às taxas de recusa de pedidos de asilo 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 de cada Estado-membro** 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 entre países e ao longo do tempo. Assim, deve reconhecer-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 estado recebe anualmente, sendo umas nacionalidades mais associadas a decisões positivas e com maior taxa de reconhecimento de proteção do que outras, razão pela qual se identificam importantes diferenças que se devem caracterizar detalhadamente na análise comparada entre países europeus, entre os quais Portugal.

1.2.1. Pedidos de asilo nos países da União Europeia

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.

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.

Quadro 1.4. Requerentes de asilo extracomunitários, nos países da União Europeia, entre 2011 e 2020

País	2011	2015	2019	2020	Taxa de variação 2011/2015 (%)	Taxa de variação 2015/2020 (%)	Taxa de variação 2019/2020 (%)
Alemanha	53.240	476.510	165.615	121.955	+795	-74	-26
França	57.330	76.165	151.070	93.470	+33	+23	-38
Espanha	3.420	14.780	117.800	88.530	+332	+499	-25
Grécia	9.310	13.205	77.275	40.560	+42	+207	-48
Itália	40.315	83.540	43.770	26.535	+107	-68	-39
Bélgica	31.910	44.665	27.460	16.710	+40	-63	-39
Suécia	29.650	162.450	26.255	16.225	+448	-90	-38
Países Baixos	14.590	44.970	25.200	15.255	+208	-66	-39
Áustria	14.420	88.160	12.860	14.180	+511	-84	+10
Chipre	1.770	2.265	13.650	7.440	+28	+228	-45
Roménia	1.720	1.260	2.590	6.155	-27	+388	+138
Eslovénia	355	275	3.820	3.550	-23	+1191	-7
Bulgária	890	20.390	2.150	3.525	+2191	-83	+64
Finlândia	2.915	32.345	4.520	3.190	+1010	-90	-29
Polónia	6.885	12.190	4.070	2.785	+77	-77	-32
Malta	1.890	1.845	4.090	2.480	-2	34	-39
Croácia	:	210	1.400	1.605	:	+664	+15
Irlanda	1.290	3.275	4.780	1.565	+154	-52	-67
Dinamarca	3.945	20.935	2.700	1.475	+431	-93	-45
Luxemburgo	2.150	2.505	2.270	1.345	+17	-46	-41
Rep. Checa	750	1.515	1.915	1.160	+102	-23	-39
Portugal	275	895	1.820	1.000	+225	+12	-45
Lituânia	525	315	645	315	-40	0	-51
Eslováquia	490	330	230	280	-33	-15	+22
Letónia	340	330	195	180	-3	-45	-8
Hungria	1.690	177.135	500	115	+10381	-100	-77
Estónia	65	230	105	50	+254	-78	-52
UE27 (de 2020)	282.130	1.282.690	698.760	471.630	+355	-63	-33
Reino Unido	26.915	40.160	46.055	:	+49	:	:
Suíça	23.615	39.445	14.195	10.990	+67	-72	-23
Noruega	8.990	31.115	2.265	1.375	+246	-96	-39
Islândia	75	370	845	640	+393	+73	-24
Liechtenstein	75	150	50	35	+100	-77	-30

Fonte: EUROSTAT, extração de 16/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

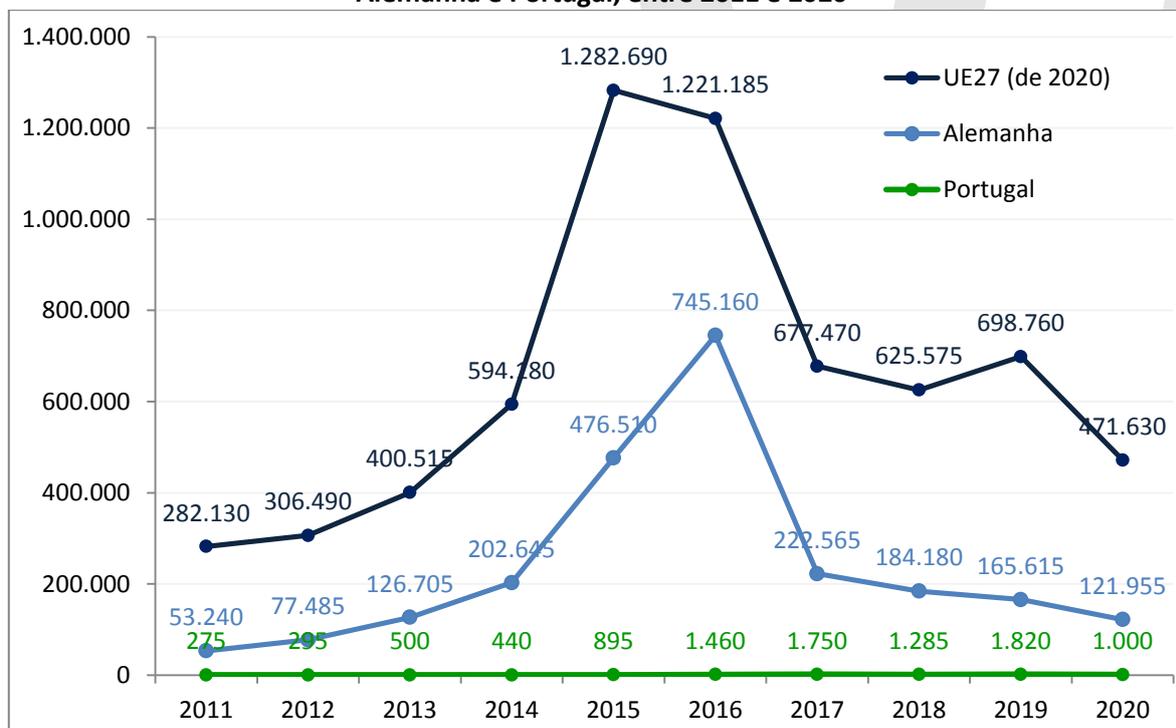
No início da presente década, em 2011 registavam-se na UE28 cerca de 282 mil pedidos de proteção internacional, subindo progressivamente esse valor até atingir o pico em 2015, quando alcança o valor histórico de 1,3 milhões de pedidos, representando mais de quatro vezes o número de requerentes de asilo extracomunitários apurado quatro anos antes (+355%). Desde 2017 que os pedidos de proteção internacional a países da União Europeia têm reduzido gradualmente, passando a 699 mil em 2019 e 472 mil em 2020 (-63% face a 2015 e -33% em 2020 face a 2019) – vd. gráfico 1.4 e quadro 1.4.

Esta evolução do número de pedidos de proteção internacional de extracomunitários a países da União Europeia foi principalmente sentida pela Alemanha (taxa de variação de +795% de pedidos entre 2011 e 2015 na Alemanha, passando a -74% entre 2015 e 2020 e -26% no último ano). Em 2011 a Alemanha absorvia 18,9% dos pedidos de asilo da UE27, subindo gradualmente a importância relativa desses pedidos de asilo acolhidos pela Alemanha para 61% em 2016 (ano em que atinge o pico), diminuindo gradualmente desde então para em 2019 e 2020 representar, respetivamente, 23,7% e 25,9% do total de pedidos acolhidos pela UE27.

Como os dados do ACNUR também mostram, a Alemanha é, no espaço europeu, o país que mais acolhe requerentes de asilo, embora o pico de requerentes de proteção deste país tenha se observado em 2016 (745 mil pedidos de asilo registados), regressando nos últimos anos a valores próximos dos apurados antes de 2015: 166 mil pedidos em 2019 e 122 mil em 2020 (vd. gráfico 1.4).

Portugal reflete também esta evolução (+225% de pedidos de proteção internacional em 2015 face ao início da década, +12% de 2015 para 2020, mas -45% em 2020 face ao ano anterior), 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.

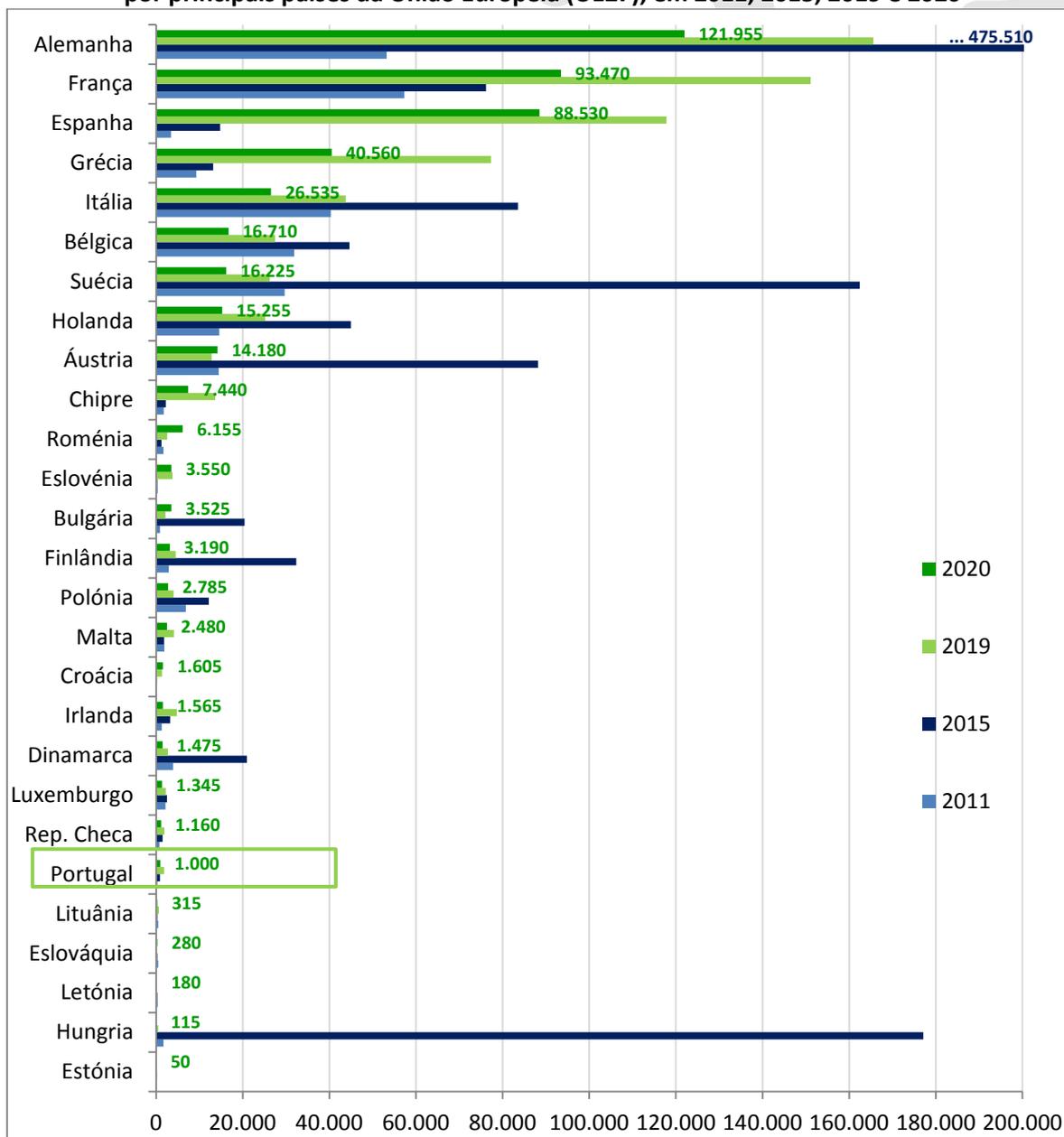
Gráfico 1.4. Número de requerentes de asilo extracomunitários na UE27 (constituição de 2020), Alemanha e Portugal, entre 2011 e 2020



Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/04/2021 (sistematização da autora).

Em 2020, segundo os dados do EUROSTAT, os cinco países da União Europeia (UE) com maior número de requerentes de asilo foram: a Alemanha (121.955 requerentes), que absorveu 26% dos pedidos acolhidos na UE27; a França (93.470 requerentes) com 19,8% dos pedidos; a Espanha (88.530) com 18,8%; a Grécia (40.560) com 8,6%; e a Itália (26.535 requerentes) com 5,6% dos pedidos da UE27. Observa-se que desde 2019 há uma mudança na ordenação destes países com mais requerentes de asilo, destacando-se a Espanha que passa diretamente para a terceira posição (quando ocupava a 5ª posição em 2018), em resultado do incremento dos pedidos de asilo da Venezuela e da Colômbia para esse país. No último ano, Portugal encontra-se na vigésima segunda posição no conjunto dos 27 países da UE (excluindo o Reino Unido), registando mil requerentes de asilo e representando apenas 0,2% do total de pedidos da UE27 em 2020 – vd. gráfico 1.5.

Gráfico 1.5. Requerentes de asilo de extracomunitários, por principais países da União Europeia (UE27), em 2011, 2015, 2019 e 2020



Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/4/2021 (sistematização da autora).

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 1.5 e 1.6 apresentam uma visão global das cinco principais **nacionalidades** de requerentes de asilo em 2019 e 2020 no contexto geral da UE27 e em Portugal, tornando-se evidentes as diferenças, não apenas entre anos, como entre a tendência global da UE27 e o observado em Portugal.

Considerando primeiro as tendências gerais do total da UE27 (quadro 1.5), identifica-se que tanto em 2019 como em 2020 os sírios representam o maior grupo de requerentes de asilo dos 27 Estados-membros da UE, significando, respetivamente, 11,1% (77.745 em 2019) e 14,6% (68.690 em 2020), do total de requerentes de asilo nesses anos, sendo que cerca de metade destes requerentes estava na Alemanha (perto de 37 mil em 2020). A este país de nacionalidade seguiam-se, nos dois últimos anos, na segunda posição o Afeganistão a representar, respetivamente, 8,4% (59.030 em 2019) e 10,2% (48.135 em 2020) dos requerentes de asilo, mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Grécia (cerca de 11 mil em 2020) e na França (10 mil em 2020); e na terceira posição

a Venezuela, significando 6,5% dos requerentes de asilo tanto em 2019 (45.405) como em 2020 (30.805), estando a quase totalidade destes requerentes em Espanha (28 mil em 2020). De 2019 para 2020 há uma troca de posições dos nacionais do Iraque com os nacionais da Colômbia: em 2019 os requerentes iraquianos ocupavam a quarta posição (4,5% ou 31.320 requerentes), passando para a quinta posição em 2020 (4,1% ou 19.440 requerentes)⁵; por sua vez os colombianos da quinta posição em 2019 (4,6% ou 32.305 requerentes), passam para o quarto lugar (6,3% ou 29.480, dos quais mais de 27 mil estavam em Espanha).

As cinco principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE27 (apuradas no quadro 1.5) representavam 35% do total de requerentes de asilo em 2019 e 42% em 2020; contudo, essas mesmas nacionalidades não representavam em Portugal mais do que 8% em 2019 e 6% em 2020. 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), como é bastante evidente no caso da associação dos requerentes venezuelanos e colombianos com Espanha.

Quadro 1.5. Requerentes de asilo, por principais países de nacionalidade no total de países da UE27, Portugal comparado para as mesmas nacionalidades, em 2019 e 2020

5 principais nacionalidades na UE27	UE27		Portugal comparado		% em Portugal por total de requerentes da UE27
	N	%	N	%	
2020					
Síria	68.690	14,6	5	0,5	0,0
Afganistão	48.135	10,2	30	3,0	0,1
Venezuela	30.805	6,5	15	1,5	0,0
Colômbia	29.480	6,3	5	0,5	0,0
Iraque	19.440	4,1	5	0,5	0,0
Outros	275.080	58,3	940	94,0	0,3
Total	471.630	100	1.000	100	0,2
2019					
Síria	77.745	11,1	5	0,3	0,0
Afganistão	59.030	8,4	20	1,1	0,0
Venezuela	45.405	6,5	95	5,2	0,2
Iraque	31.320	4,5	10	0,5	0,0
Colômbia	32.305	4,6	15	0,8	0,0
Outros	452.955	64,8	1.675	92,0	0,4
Total	698.760	100	1.820	100	0,3

Fonte: EUROSTAT, extraído a 27/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Analisando então as principais nacionalidades dos requerentes de asilo em Portugal, por comparação ao observado na UE27, identificam-se claramente outras nacionalidades, sendo que a maioria das quais nem surgia nas principais nacionalidades identificadas no total da UE27 (vd. quadro 1.6). As cinco principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal representam cerca de metade do total de pedidos de proteção internacional apurados no país (47% e 53%, respetivamente em 2019 e 2020), quando essas mesmas nacionalidades não representavam mais que 9% e 5% dos requerentes da generalidade dos países da UE27.

⁵ Recorde-se que já de 2018 para 2019 se havia observado uma quebra no número de requerentes de asilo do Iraque: em 2018 ocupavam a terceira posição no universo geral de requerentes na UE28, representando 6,9% dos requerentes de asilo da UE28, com 44.835, dos quais 16 mil estavam na Alemanha e quase 10 mil na Grécia.

Nas cinco principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal não aparece nenhuma das cinco principais nacionalidades de requerentes da UE27: a Síria, que ocupa o primeiro lugar nos dois anos em análise para o total do espaço europeu, não se destaca (apenas contabilizados 5 requerentes em 2019 e 2020, embora em 2016 e 2017 tenham sido apurados 425 pedidos de asilo a Portugal de sírios), verificando-se o mesmo com as outras nacionalidades mais representadas nos requerentes da UE27 – em Portugal, em 2020, apenas há registo de 30 requerentes do Afeganistão, 15 da Venezuela, 5 da Colômbia e 5 do Iraque.

Nos dois últimos anos (e mantendo a tendência de anos anteriores), entre os requerentes de asilo em Portugal destacam-se outras nacionalidades com as quais o país tem afinidades culturais e linguísticas: os angolanos representaram o maior número de requerentes de asilo em Portugal (16,8% ou 305 em 2019, baixando no entanto para 11,5% ou 115 em 2020), quando no total da UE27 esta nacionalidade está entre as de menor importância relativa (não representa mais que 0,4% dos pedidos em 2019 e 2020). Do total de requerentes de asilo angolanos na UE27, em 2019 (2.485 requerentes) e em 2020 (1.940), 12,3% e 5,9%, respetivamente, pediram asilo a 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 UE27, é a Guiné-Bissau (8,8% dos pedidos no país em 2019 e 9% em 2020), sendo que esses pedidos efetuados a Portugal representaram, respetivamente, 22,9% em 2019 e 24,3% em 2020 do total de pedidos efetuados por esta nacionalidade no conjunto dos países da UE27.

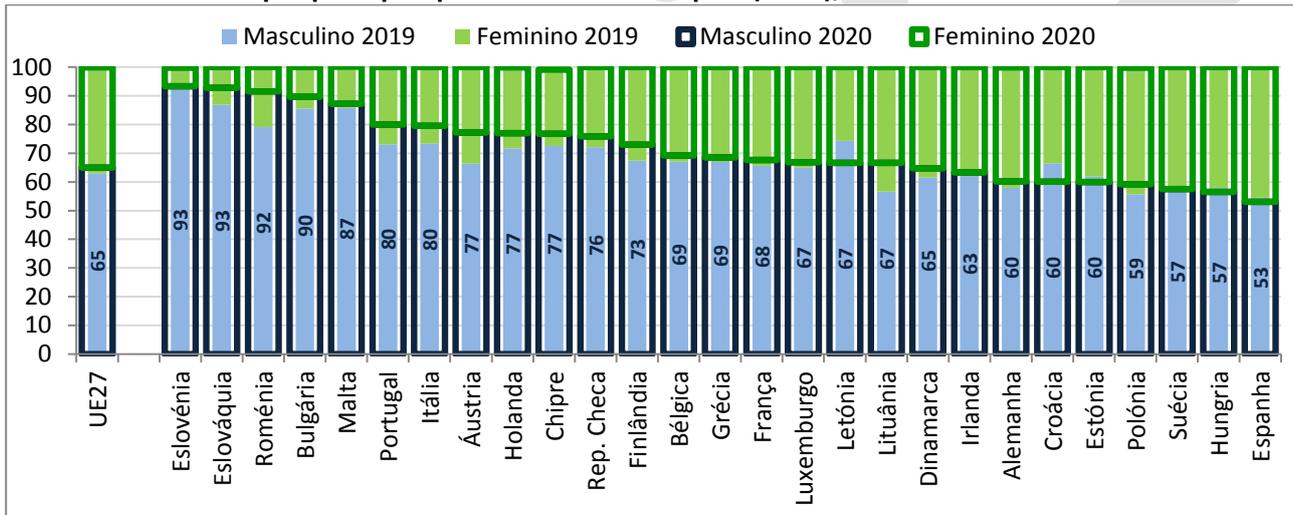
Quadro 1.6. Requerentes de asilo por principais países de nacionalidade em Portugal, total de países da UE27 comparados para as mesmas nacionalidades, em 2019 e 2020

5 principais nacionalidades em Portugal	Portugal		Total UE27 comparada		% em Portugal por total de requerentes da UE27
	N	%	N	%	
2020					
Gâmbia	155	15,5	3.025	0,6	5,1
Angola	115	11,5	1.940	0,4	5,9
Guiné-Bissau	90	9,0	370	0,1	24,3
Marrocos	85	8,5	7.455	1,6	1,1
Guiné	80	8,0	8.825	1,9	0,9
Outros	475	47,5	450.015	95,4	0,1
Total	1.000	100	471.630	100	0,2
2019					
Angola	305	16,8	2.485	0,4	12,3
Gâmbia	175	9,6	4.110	0,6	4,3
Guiné-Bissau	160	8,8	700	0,1	22,9
Guiné	125	6,9	12.805	1,8	1,0
Venezuela	95	5,2	45.370	6,5	0,2
Outros	960	52,7	633.290	90,6	0,2
Total	1.820	100	698.760	100	0,3

Fonte: EUROSTAT, extraído a 27/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

A repartição por **sexo** dos requerentes de asilo para os anos de referência deste relatório estatístico do asilo (2019 e 2020), e mantendo a tendência de anos anteriores, mostra que globalmente nos países da UE27 há mais pedidos de proteção internacional de homens (63% em 2019 e 65% em 2020) do que mulheres (37% em 2019 e 35% em 2020). Entre os países da UE27, em 2020, a sobre representação do sexo masculino nos requerentes de asilo foi mais marcada na Eslovénia (93% dos requerentes), Eslováquia (93%), Roménia (92%), Bulgária (90%), Malta (87%), Portugal (80%) e Itália (80%), e menos pronunciada na Espanha (53%), Hungria (57%), Suécia (57%) e Polónia (59%) – vd. gráfico 1.6.

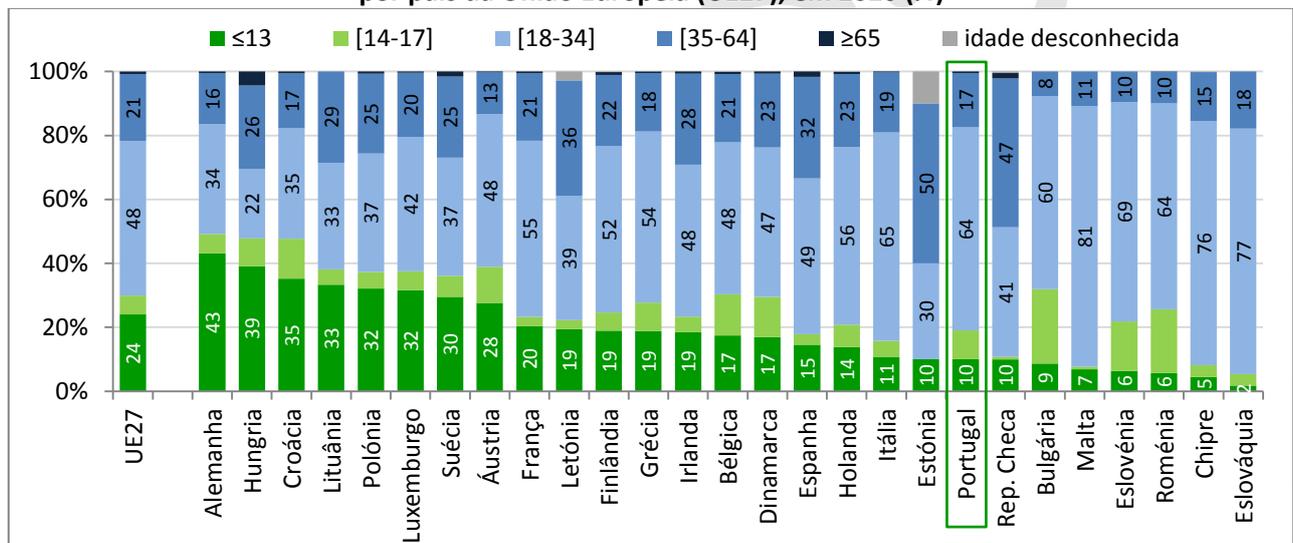
Gráfico 1.6. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo extracomunitários, por principais países da União Europeia (UE27), em 2019 e 2020



Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

A análise da **repartição etária** dos requerentes de asilo por país da UE27 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe. Em 2020, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24,1%) do total de requerentes da UE27; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 5,9%; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48,3%); e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% com idades entre os 35 e os 64 anos e 0,8% os requerentes com mais de 65 anos). 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. gráfico 1.7). Entre os países que acolheram mais pedidos de proteção internacional de crianças em 2020, destacam-se a Alemanha (43% dos pedidos foram de crianças com menos de 13 anos), a Hungria (39% de menores de 13 anos), a Croácia (35%), a Lituânia (33%), a Polónia (32%), o Luxemburgo (32%) e a Suécia (30%). Em contraste, os países com menos importância relativa de requerentes crianças foram em 2020 a Eslováquia (2%), Chipre (5%), Roménia (6%), Eslovénia (6%), Malta (7%) e Bulgária (9%).

Gráfico 1.7. Distribuição por grupos de idade dos requerentes de asilo no momento do pedido, por país da União Europeia (UE27), em 2020 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma distribuição por idades um pouco

diferente da média dos países da UE27, identificando-se menor importância relativa de requerentes com menos de 18 anos e maior peso dos requerentes com idades entre os 18 e 34 anos: em 2020 os requerentes com menos de 13 anos representaram apenas 10% do total de pedidos de asilo processados no país (-14 pontos percentuais que o verificado na UE27); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 9% (+3pp); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 63,5% (+16pp, sendo em 2020 Portugal o país com maior importância relativa de requerentes de asilo deste grupo etário); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 17,5% (-3pp que a UE27), sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 0,5%).

Pedidos de asilo de menores não acompanhados⁶

Quadro 1.7. Pedidos de asilo de Menores não acompanhados, por país europeu, entre 2011 e 2020

País	2011	2015	2019	2020	% 2020 (menores não acompanhados por total de pedidos de ≤17 anos)
Grécia	60	420	3.330	2.800	24,9
Alemanha	2.125	22.255	2.690	2.230	3,7
Áustria	1.005	8.275	860	1.370	24,8
Bélgica	1.385	2.545	1.220	1.210	23,8
Países Baixos	485	3.855	1.045	985	31,0
Roménia	55	55	185	980	62,2
Bulgária	25	1.815	525	800	71,1
França	595	320	755	650	3,0
Eslovénia	60	40	670	550	71,0
Itália	825	4.070	660	520	12,4
Suécia	2.655	34.295	875	500	8,5
Chipre	15	105	565	190	31,4
Dinamarca	270	2.125	195	145	33,3
Finlândia	150	2.535	95	145	18,5
Croácia	:	5	35	115	15,0
Polónia	405	150	105	115	11,1
Portugal	5	50	45	95	50,0
Luxemburgo	20	105	35	50	9,9
Espanha	10	25	100	45	0,3
Irlanda	25	35	50	30	8,2
Malta	25	35	20	10	5,3
Eslováquia	20	5	30	10	66,7
Rep. Checa	10	15	10	0	0,0
Estónia	0	0	0	0	0,0
Letónia	0	10	5	0	0,0
Lituânia	10	5	0	0	0,0
Hungria	60	8.805	10	0	0,0
UE27	10.290	91.955	14.115	13.550	9,6
Noruega	635	4790	125	75	20,8
Suíça	310	2670	490	600	12,0
Reino Unido	1.395	3.255	3.775	n.d.	n.d.

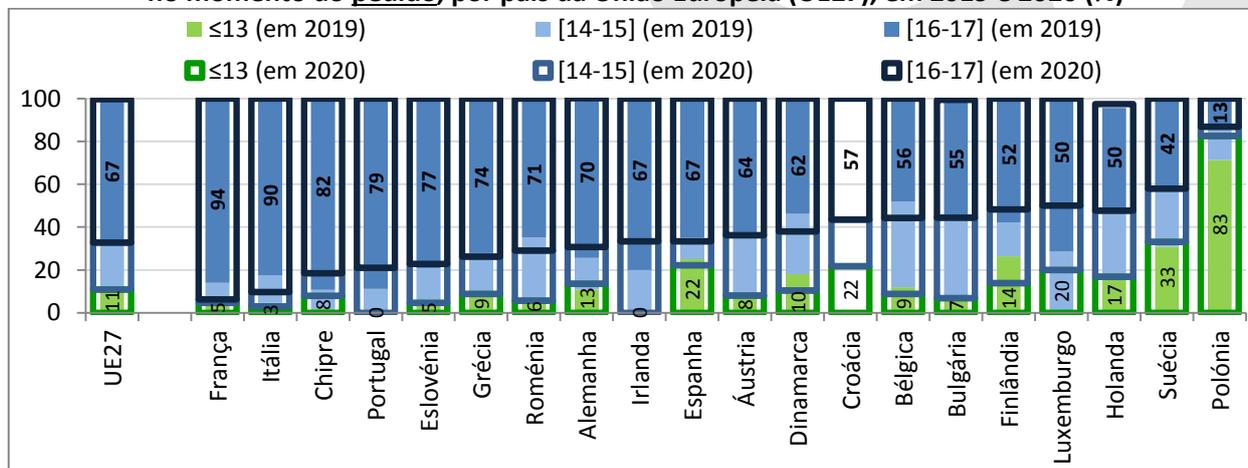
Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

⁶ 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 UE27 não acompanhado por um adulto responsável ou um menor que fica desacompanhado após a sua entrada no território de um Estado-membro.

O EUROSTAT apura mais detalhadamente alguns indicadores sobre **menores não acompanhados** que pedem asilo nos vários países da UE27 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 10.290 menores não acompanhados na UE27, subindo esse valor para 91.955 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo para 60.075 em 2016, e diminuindo gradualmente nos anos seguintes, registando-se 14.115 em 2019 e 13.550 em 2020, representando nos últimos dois anos, respetivamente, 6,8% e 9,6% do total de requerentes com menos de 18 anos registados na UE27. Em 2020, em cinco países da UE27, porém, os menores não acompanhados representaram metade ou mais dos menores que pediram asilo no Estado-membro: na Bulgária e na Eslovénia os menores não acompanhados representaram 71% do total de menores que pediram asilo no país, na Eslováquia significaram 67%, na Roménia 62% e em Portugal 50%. Em contrapartida, na República Checa, na Estónia, na Letónia, na Lituânia e na Hungria não se registaram menores não acompanhados em 2020, e em países com maior número de pedidos de asilo os menores não acompanhados assumem pouca expressão no total de pedidos de menores de 18 anos de idade (na Alemanha 3,7%, na França 3% e na Espanha apenas representaram 0,3%) – vd. quadro 1.7.

Em 2020, e mostrando uma distribuição ligeiramente distinta do total de requerentes de asilo na UE27, os menores não acompanhados registados no espaço europeu concentraram-se sobretudo na Grécia (representaram 20,7% dos menores não acompanhados registados em 2020 na UE27, ou 2.800), na Alemanha (16,5% do total de menores não acompanhados da UE27, ou 2.230), na Áustria (10,1%), na Bélgica (8,9%), nos Países Baixos (7,3%), na Roménia (7,2%) e na Bulgária (5,9%). Em crescimento, os pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal representaram 0,7% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2020.

Gráfico 1.8. Distribuição por idade dos requerentes menores não acompanhados no momento do pedido, por país da União Europeia (UE27), em 2019 e 2020 (%)

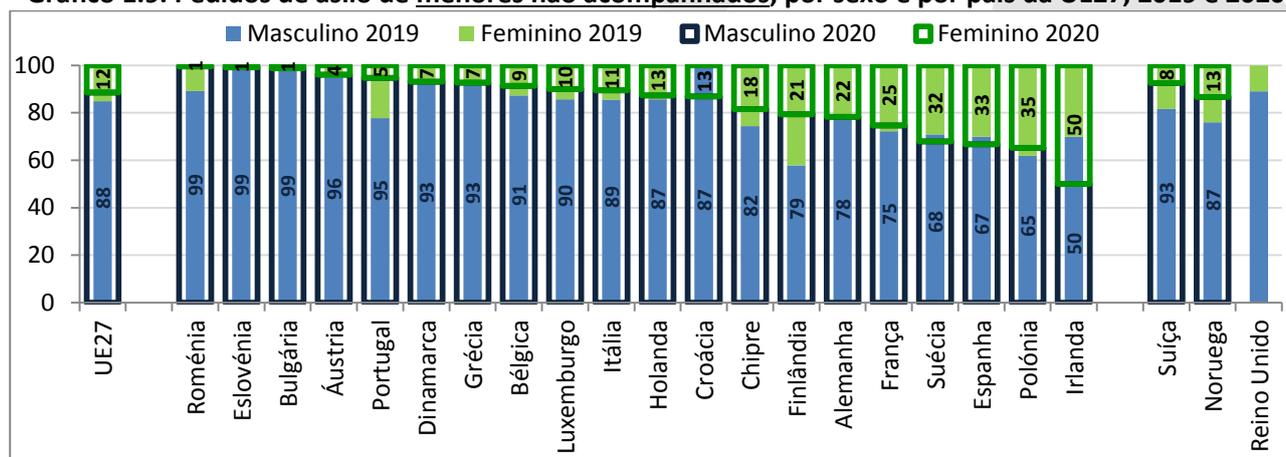


Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

A maioria dos menores não acompanhados registados na UE27 tem 16 ou 17 anos de **idade** (67% do total de menores não acompanhados em 2019 e 2020), correspondendo uma minoria de menores com menos de 14 anos (11% nos dois últimos anos). Uma vez mais, porém, verifica-se que os Estados-membros não apresentam uma tendência homogénea. Em 2020 a sobre representação de menores não acompanhados com 16 ou 17 anos de idade destaca-se em especial na França (94% dos menores não acompanhados que requereram proteção no país), na Itália (90%), no Chipre (82%) e em Portugal (79%). Em contraste, em 2020, a proporção de menores não acompanhados com 16 e 17 anos é bastante menor na Polónia (apenas a representarem 13% do total de menores não acompanhados acolhidos no país) e na Suécia (42%), sendo nesses países onde a importância relativa de menores não acompanhados com menos de 14 anos é mais expressiva (a representar 83% na Polónia e 33% na Suécia, seguindo-se ainda a Espanha e a Croácia, onde esses menores mais novos representam 22%) – vd. gráfico 1.8.

Por sua vez, na distribuição dos pedidos de asilo de menores não acompanhados por **sexo**, destacam-se os menores do sexo masculino (88% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2020 e eram 85% em 2019). Há Estados-membros que em 2020 praticamente só acolheram mesmo pedidos de menores não acompanhados do sexo masculino (e.g. Roménia, Eslovénia e Bulgária) – vd. gráfico 1.9. Em 2020 apenas a Irlanda recebeu tantos menores não acompanhados do sexo masculino como do sexo feminino (metade de cada). Mantendo-se uma maioria de requerentes menores do sexo masculino, a Polónia surge como o país com maior percentagem de menores não acompanhados do sexo feminino entre os seus requerentes de asilo (35% do sexo feminino), seguida da Espanha (33%) e a Suécia (32%). Em 2020 entre os menores não acompanhados acolhidos por Portugal apenas 5% era do sexo feminino (5 raparigas de um total de 95 menores não acompanhados a requer asilo no país) – vd. gráfico 1.9.

Gráfico 1.9. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por sexo e por país da UE27, 2019 e 2020



Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 1.8. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por principais nacionalidade, na UE27 e em Portugal, 2019 e 2020

Principais nacionalidades	UE27			Principais nacionalidades	Portugal		
	2019	2020	% em 2020		2019	2020	% em 2020
Afeganistão	4.205	5.495	40,5	Afeganistão	0	20	21,1
Síria	1.465	2.265	16,7	Paquistão	0	20	21,1
Paquistão	1.350	1.090	8,0	Guiné	10	10	10,5
Somália	775	645	4,8	Egipto	0	10	10,5
Bangladesh	360	495	3,7	Guiné-Bissau	10	5	5,3
Marrocos	545	420	3,1	Síria	0	5	5,3
Egipto	325	400	3,0	Mali	0	5	5,3
Guiné	775	390	2,9	Gâmbia	5	5	5,3
Iraque	630	240	1,8				
Eritreia	405	220	1,6				
Total	14.120	13.555	100	Total	45	95	100

Fonte: EUROSTAT, extraído a 30/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Desagregando a informação dos pedidos de asilo de menores não acompanhados por **nacionalidade**, em 2019 e 2020 destacavam-se na UE27 os menores não acompanhados do Afeganistão (40,5% do total de menores não acompanhados na UE27 no último ano ou 5,5 mil), seguidos dos menores não acompanhados da Síria (16,7% ou 2,2 mil), do Paquistão (8% ou 1,1 mil) e da Somália (4,8% ou 0,6 mil). Entre os 95 pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal registados em 2020, 20 foram do Afeganistão, 20 do Paquistão, 10 da Guiné, 10 do Egipto, 5 da Guiné-Bissau (sendo que estes 5 representaram 33% do total de pedidos desta nacionalidade na UE27 nesse ano), 5 da Síria, 5 do Mali (que representam 8,3% dos pedidos de menores dessa nacionalidade na UE27) e 5 da Gâmbia (representam 4% do total da UE27) – quadro 1.8.

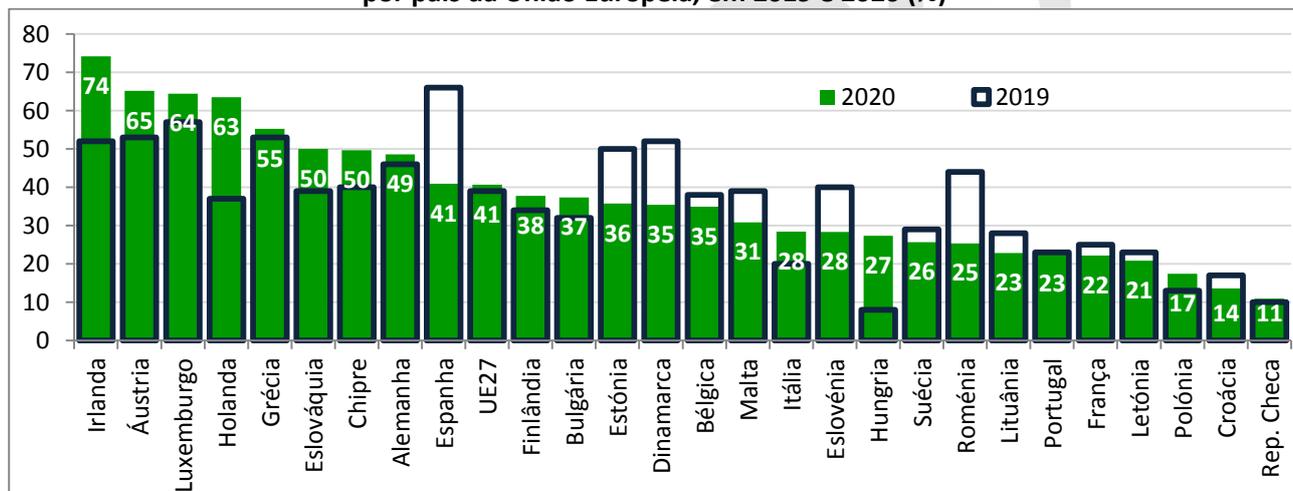
1.2.2. Decisões sobre pedidos de asilo nos países da União Europeia

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 2019 foram proferidas quase 541 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia (UE27) e em 2020 um pouco mais de 521 mil decisões. Nos dois últimos anos o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes ao observado antes de 2015, depois de em 2016 e 2017 terem sido proferidas, respetivamente, 1,1 milhões de decisões e 962 mil.

Alguns países têm-se destacado como aqueles que proferem mais decisões na UE27, refletindo também os países com mais requerentes de asilo: em 2020, continuava a ocupar a primeira posição a Alemanha (24,7% das decisões proferidas ou 129 mil) refletindo, porém, uma diminuição global em valor absoluto e em importância relativa do total de decisões de primeira instância (em 2019 foram 154 mil decisões, significando 28,5%); na segunda posição passa a constar a Espanha (125 mil decisões em 2020, representando 24% do total de decisões proferidas na UE27), mostrando um incremento substantivo (em 2019 proferiu 58 mil decisões, quando ocupava a 4ª posição e representou 10,7% das decisões da UE27, e em 2018 apenas representou 2% das decisões); na terceira posição encontra-se a França (86 mil ou 16,6% das decisões da UE27) que mostra diminuição no volume de decisões face ao ano anterior (114 mil em 2019 que representaram 21,1%); seguindo-se a Grécia, com um incremento das decisões de primeira instância (62 mil ou 11,9% das decisões da UE27 em 2020, por comparação a 33 mil em 2019 quando representaram 6%), e a Itália, com diminuição acentuada no último ano (41 mil ou 7,8% das decisões da UE27 em 2020, face a 93 mil em 2019 quando representaram 17,3%).

Por outro lado, conforme explicitado por Oliveira, Peixoto e Góis (2017), os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. 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 UE. 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 1.10).

Gráfico 1.10. Decisões positivas de primeira instância por 100 decisões, por país da União Europeia, em 2019 e 2020 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/04/2021 (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira, 2020).

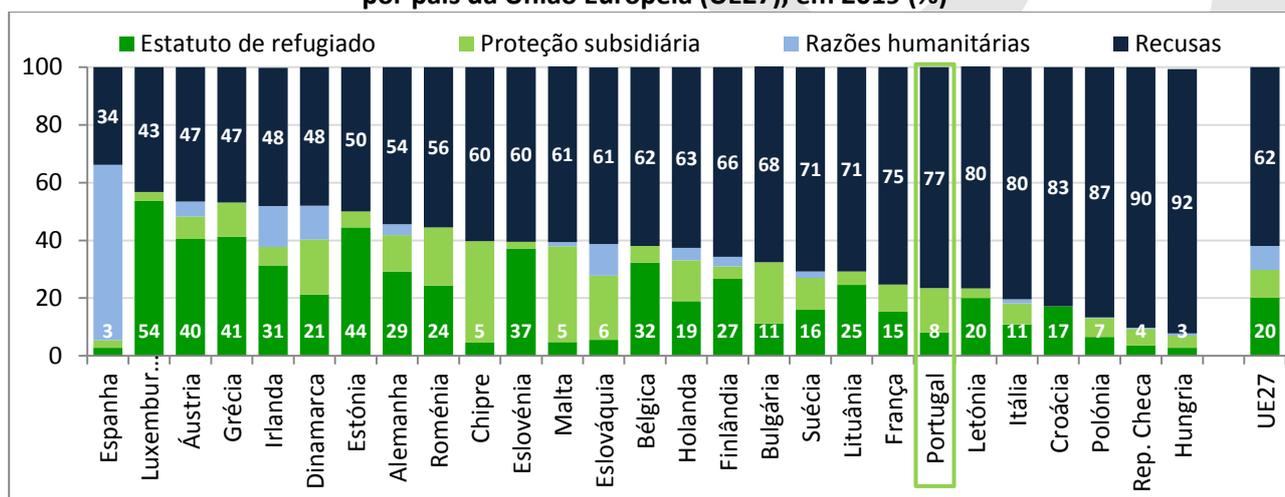
Em 2020, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (41), foram a Irlanda (74), Áustria (65), Luxemburgo (64), Países Baixos (63), Grécia (55), Eslováquia (50), Chipre (50) e Alemanha (49). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão

positiva foram, em 2020, a República Checa (11), a Croácia (14), a Polónia (17), a Letónia (21), a França (22) e Portugal (23) (vd. gráfico 1.6). Nos dois últimos anos, Portugal surge no grupo de países com taxas de decisão positivas mais baixas (em 2019 e 2020 o país apresenta uma taxa de 23%) e bastante aquém da média europeia. Em 2019, a média europeia (UE27, excluindo o Reino Unido) na taxa de decisões positivas tinha sido ainda menor (39 decisões positivas por cada 100 decisões), identificando-se outros países com as mais elevadas taxas: em primeiro a Espanha (66), seguida do Luxemburgo (57), Áustria (53), Irlanda (52) e Dinamarca (52).

Nota-se que os países com maior número de pedidos de asilo apresentam, globalmente, taxas de decisão positiva relativamente mais baixas – caso mais evidente da França (25 decisões positivas em cada 100 em 2019, descendo para 22 em 2020) e da Itália (20 em 2019 e 28 em 2020) – ou ligeiramente acima da média – Espanha (66 em 2019, mas desce abruptamente para 41 em 2020), Alemanha (46 em 2019 e 49 em 2020) e Grécia (53 em 2019 e 55 em 2020). 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 (52 em 2019 e 74 em 2020), do Luxemburgo (57 em 2019 e 64 em 2020), e da Eslováquia (50 em 2020).

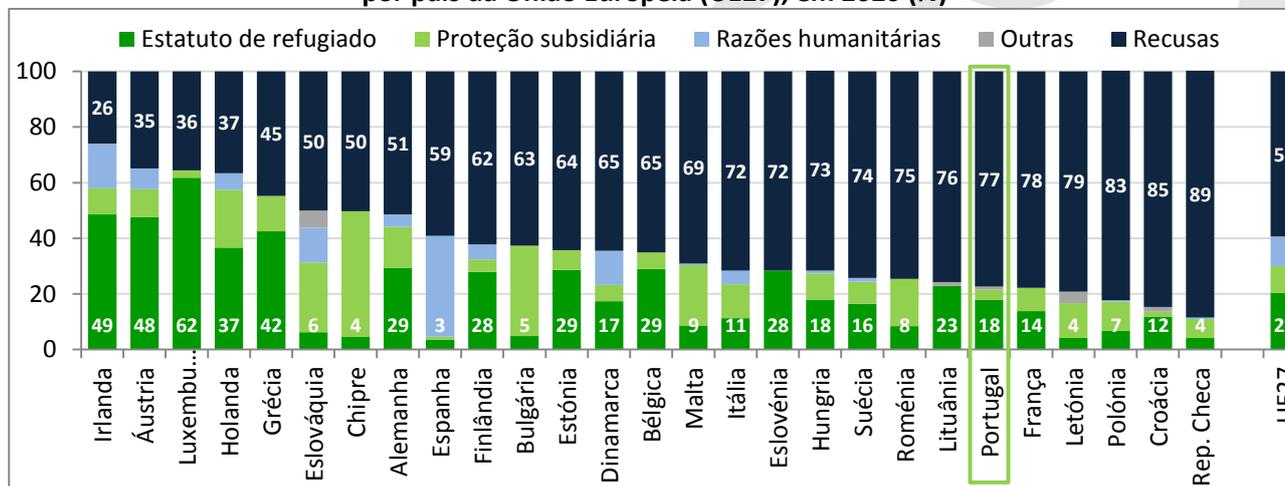
O mesmo se identifica considerando a percentagem de recusas por total de decisões de primeira instância na comparação dos dois anos (compare-se gráfico 1.11 com gráfico 1.12).

Gráfico 1.11. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2019 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/4/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 1.12. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2020 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Em 2019 e 2020, Portugal surge entre os países da União Europeia (UE27) com as mais altas taxas de recusa (77% do total de decisões de primeira instância nos dois anos). Com taxas de recusa ainda mais expressivas encontra-se nos últimos anos a Hungria (92% em 2019, embora descendo para 73% em 2020), a República Checa (90% em 2019 e 89% em 2020), a Croácia (83% em 2019 e 85% em 2020), a Polónia (87% em 2019 e 83% em 2020) e a França (75% em 2019 e 78% em 2020). Verifica-se, ainda assim, de 2019 para 2020, um ligeiro atenuar da importância relativa das recusas nas decisões de primeira instância proferidas de pedidos de proteção internacional na generalidade dos países da UE27: em 2019, a média da UE27 de taxa de recusa foi de 62%, variando essa taxa entre 34%, observada na Espanha, e 92% na Hungria; quando em 2020, a média da UE27 desce ligeiramente para 59% (-3 pontos percentuais), variando entre uma taxa de recusa de 26% observada na Irlanda (-8pp que a taxa mais baixa do ano anterior) e 89% na República Checa (-3pp que a taxa de recusa mais alta do ano anterior).

A evolução das taxas de recusa afeta diretamente a importância relativa da concessão do estatuto de refugiado entre as decisões de primeira instância proferidas. Em 2019 e 2020 a média da UE27 de concessões de estatuto de refugiado foi de 20 em cada 100 decisões proferidas. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou, em 2020, entre 4% (na República Checa) e 49% (na Irlanda), diminuindo este intervalo face a 2019, quando variou entre 3% (na Espanha e na Hungria) e 54% (no Luxemburgo). Portugal mostra uma evolução contrária, aumentando a expressão da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões proferidas, passando de 8 estatutos de refugiados por cada 100 decisões proferidas em 2019 para 18 em cada 100 decisões em 2020 (compare-se gráfico 1.11 com gráfico 1.12).

Entre as decisões positivas, para além do estatuto de refugiado, os Estados-membros têm concedido proteção subsidiária e proteção por razões humanitárias, dependendo esta última de enquadramento nacional específico. 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.

Em 2019 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE27 foi de 206.025 (38,1% do total de decisões desse ano), mantendo-se a distribuição das modalidades de decisões positivas observada em anos anteriores, mas com valores absolutos ligeiramente inferiores na concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, mas superiores na proteção por razões humanitárias. A concessão do estatuto de refugiado continuou a representar mais de metade do total de decisões positivas (52,9% ou 108.980 concessões), a proteção subsidiária significou 25,2% (51.985) e a proteção por razões humanitárias teve o impacto de 21,9% (45.065) nas decisões positivas, mostrando um incremento de importância relativa face aos anos anteriores (vd. quadro 1.9).

Por sua vez em 2020, volta a observar-se um ligeiro incremento das decisões positivas na UE27 (+2,8% face ao ano anterior), passando a 211.825 ou 40,7% do total de decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional desse ano. No último ano, embora as concessões do estatuto de refugiado continuem a representar cerca de metade do total de decisões positivas (50,1% ou 106.165), perdem importância relativa e diminuem em número absoluto. Verifica-se ainda que em 2020, pela primeira vez, as concessões de proteção por razões humanitárias (26,2% ou 55.410) passam a suplantarem as decisões positivas para proteção subsidiária (23,7% ou 50.250) (vd. quadro 1.10).

Em particular no que toca às decisões positivas de atribuição do **estatuto de refugiado**, nos dois últimos anos destacou-se a Alemanha como o país comunitário com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado: cerca de 45 mil em 2019 (o correspondente a 41,3% do total de concessões do estatuto de refugiado na UE27 nesse ano) e de 38 mil em 2020 (35,6% do total de concessões do estatuto de refugiado). O impacto das concessões do estatuto de refugiado pela Alemanha, no total de concessões na UE27, tem diminuído gradualmente nos últimos anos, observando-se também uma alteração dos países que se destacam nas posições seguintes: em 2019, o segundo país com maior impacto nas atribuições do

estatuto de refugiado na UE27 foi a França (17 mil, representando 15,9% do total de estatutos de refugiados atribuídos nesse ano na UE27), seguida da Grécia (cerca de 14 mil ou 12,4%) e da Itália (10 mil ou 9,3%). Em 2020, porém, a Grécia passa para a segunda posição com um incremento substantivo das atribuições do estatuto de refugiado (passam a 26 mil e a representar 24,9% do total de concessões do estatuto de refugiado da UE27) e a França passa para a terceira posição (11,3% ou 12 mil), sendo a Itália (4,6 mil ou 4,3% do total) ultrapassada pela Áustria e os Países Baixos (cada país a representar 4,7% ou 5 mil concessões do estatuto de refugiado na UE27). Os estatutos de refugiado concedidos por Portugal representaram apenas 0,1% (60 concessões em 2019 e 75 em 2020) do total de estatutos concedidos pelos Estados-membros da UE27 (comparar quadro 1.9 com quadro 1.10).

Quadro 1.9. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE27, em 2019

País	Total de Decisões (A)	Decisões positivas para requerentes de asilo (B)								Recusas	
		Total (B)		Estatuto Refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias		N	% de A
		N	% de A	N	% de B	N	% de B	N	% de B		
Alemanha	154.175	70.320	45,6	45.050	64,1	19.415	27,6	5.855	8,3	83.850	54,4
França	113.890	28.140	24,7	17.360	61,7	10.780	38,3	n.d.	n.d.	85.750	75,3
Itália	93.485	18.375	19,7	10.120	55,1	6.870	37,4	1.385	7,5	75.110	80,3
Espanha	58.035	38.420	66,2	1.640	4,3	1.540	4,0	35.240	91,7	19.615	33,8
Grécia	32.700	17.350	53,1	13.515	77,9	3.835	22,1	0	0,0	15.350	46,9
Suécia	20.700	6.055	29,3	3.295	54,4	2.300	38,0	455	7,5	14.645	70,7
Bélgica	17.170	6.530	38,0	5.555	85,1	975	14,9	n.d.	n.d.	10.640	62,0
Áustria	13.890	7.425	53,5	5.620	75,7	1.075	14,5	725	9,8	6.465	46,5
Países Baixos	12.935	4.845	37,5	2.455	50,7	1.830	37,8	560	11,6	8.090	62,5
Finlândia	4.845	1.665	34,4	1.295	77,8	205	12,3	165	9,9	3.180	65,6
Chipre	3.275	1.300	39,7	150	11,5	1.150	88,5	0	0,0	1.975	60,3
Dinamarca	3.025	1.575	52,1	645	41,0	575	36,5	355	22,5	1.450	47,9
Polónia	1.995	265	13,3	130	49,1	130	49,1	5	1,9	1.730	86,7
Irlanda	1.870	975	52,1	585	60,0	120	12,3	265	27,2	895	47,9
Rep. Checa	1.390	135	9,7	50	37,0	80	59,3	5	3,7	1.255	90,3
Bulgária	1.250	400	32,0	140	35,0	265	66,3	n.d.	n.d.	850	68,0
Luxemburgo	1.180	670	56,8	635	94,8	35	5,2	n.d.	n.d.	510	43,2
Malta	1.040	405	38,9	50	12,3	345	85,2	15	3,7	635	61,1
Portugal	745	170	22,8	60	35,3	115	67,6	n.d.	n.d.	570	76,5
Hungria	710	60	8,5	20	33,3	30	50,0	5	8,3	650	91,5
Lituânia	325	90	27,7	80	88,9	15	16,7	0	0,0	230	70,8
Croácia	320	55	17,2	55	100,0	0	0,0	0	0,0	265	82,8
Eslovénia	215	85	39,5	80	94,1	5	5,9	n.d.	n.d.	130	60,5
Letónia	150	35	23,3	30	85,7	5	14,3	n.d.	n.d.	120	80,0
Estónia	90	45	50,0	40	88,9	5	11,1	0	0,0	45	50,0
Eslováquia	90	35	38,9	5	14,3	20	57,1	15	42,9	55	61,1
Roménia	1.315	585	44,5	320	54,7	265	45,3	0	0,0	730	55,5
UE27	540.380	206.025	38,1	108.980	52,9	51.985	25,2	45.065	21,9	334.085	61,8

Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Considerando não o impacto das concessões do estatuto de refugiado de cada Estado-membro para o total de concessões na UE27, mas a importância relativa que as concessões do estatuto de refugiado assumem no total de decisões positivas para requerentes de asilo de cada Estado-membro, verifica-se que os países europeus não distribuem as suas decisões de forma equilibrada. Em 2019, a concessão do estatuto de refugiado teve mais impacto nas decisões positivas a pedidos de proteção internacional proferidas na Croácia (100%), no Luxemburgo (94,8%), na Eslovénia (94,1%), na Estónia (88,9%), na Letónia (85,7%), na

Bélgica (85,1%) e na Grécia (77,9%). Já em 2020, destaca-se neste âmbito a Lituânia e a Estónia (ambos com 100% de prevalência da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões positivas), o Luxemburgo (96%), a Croácia (87,5%), a Bélgica (82,9%), a Estónia (80%), Portugal (78,9%) e a Grécia (76,8%). No extremo oposto, em ambos os anos, encontramos a Espanha e Chipre, como sendo os países europeus com menor prevalência de concessões do estatuto de refugiado no total das suas decisões positivas para requerentes de asilo: Espanha apenas com 4,3% de concessões do estatuto de refugiado no total das suas decisões positivas em 2019 e 8,5% em 2020; e Chipre com 11,5% em 2019 e 9% em 2020.

Portugal tem oscilado na importância relativa que assume a concessão do estatuto de refugiado no total de decisões positivas de proteção internacional (35,3% em 2019, mas 78,9% em 2020), refletindo que os países podem variar de tendência em função do fundamento que conferem às suas decisões positivas por via de enquadramentos nacionais específicos, como também em função das características dos requerentes de proteção internacional que podem variar de ano para ano.

Quadro 1.10. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE27, em 2020

País	Total de Decisões 2020 (A)	Decisões positivas para requerentes de asilo (B)								Recusas	
		Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias		N	% de A
		N	% de A	N	% de B	N	% de B	N	% de B		
Alemanha	128.590	62.470	48,6	37.820	60,5	18.950	30,3	5.700	9,1	66.120	51,4
Espanha	124.795	51.055	40,9	4.360	8,5	1.390	2,7	45.300	88,7	73.740	59,1
França	86.330	19.130	22,2	11.955	62,5	7.180	37,5	n.d.	n.d.	67.200	77,8
Grécia	62.190	34.360	55,3	26.405	76,8	7.950	23,1	0	0,0	27.830	44,7
Itália	40.795	11.585	28,4	4.580	39,5	4.970	42,9	2.035	17,6	29.215	71,6
Suécia	17.215	4.425	25,7	2.830	64,0	1.365	30,8	230	5,2	12.790	74,3
Bélgica	16.360	5.710	34,9	4.735	82,9	975	17,1	n.d.	n.d.	10.650	65,1
Países Baixos	13.580	8.620	63,5	4.975	57,7	2.820	32,7	820	9,5	4.965	36,6
Áustria	10.495	6.835	65,1	5.000	73,2	1.050	15,4	780	11,4	3.660	34,9
Chipre	3.375	1.675	49,6	150	9,0	1.530	91,3	0	0,0	1.695	50,2
Finlândia	3.045	1.150	37,8	850	73,9	135	11,7	165	14,3	1.895	62,2
Roménia	2.505	635	25,3	210	33,1	425	66,9	0	0,0	1.870	74,7
Bulgária	2.195	820	37,4	105	12,8	715	87,2	n.d.	n.d.	1.375	62,6
Polónia	1.975	345	17,5	135	39,1	205	59,4	10	2,9	1.630	82,5
Irlanda	1.275	945	74,1	620	65,6	120	12,7	200	21,2	330	25,9
Dinamarca	1.185	420	35,4	205	48,8	70	16,7	145	34,5	765	64,6
Luxemburgo	1.165	750	64,4	720	96,0	30	4,0	n.d.	n.d.	415	35,6
Rep. Checa	960	105	10,9	40	38,1	65	61,9	5	4,8	855	89,1
Malta	875	270	30,9	75	27,8	190	70,4	5	1,9	605	69,1
Hungria	475	130	27,4	85	65,4	45	34,6	5	3,8	345	72,6
Portugal	420	95	22,6	75	78,9	15	15,8	n.d.	n.d.	325	77,4
Lituânia	350	80	22,9	80	100,0	0	0,0	0	0,0	265	75,7
Eslovénia	300	85	28,3	85	100,0	0	0,0	n.d.	n.d.	215	71,7
Croácia	295	40	13,6	35	87,5	5	12,5	0	0,0	250	84,7
Letónia	120	25	20,8	5	20,0	15	60,0	n.d.	n.d.	95	79,2
Eslováquia	80	40	50,0	5	12,5	20	50,0	10	25,0	40	50,0
Estónia	70	25	35,7	20	80,0	5	20,0	0	0,0	45	64,3
UE27	521.010	211.825	40,7	106.165	50,1	50.250	23,7	55.410	26,2	309.185	59,3

Fonte: EUROSTAT, extraído a 16/04/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Entre as 52 mil em 2019 e 50 mil em 2020 concessões do estatuto de proteção subsidiária na UE27, a

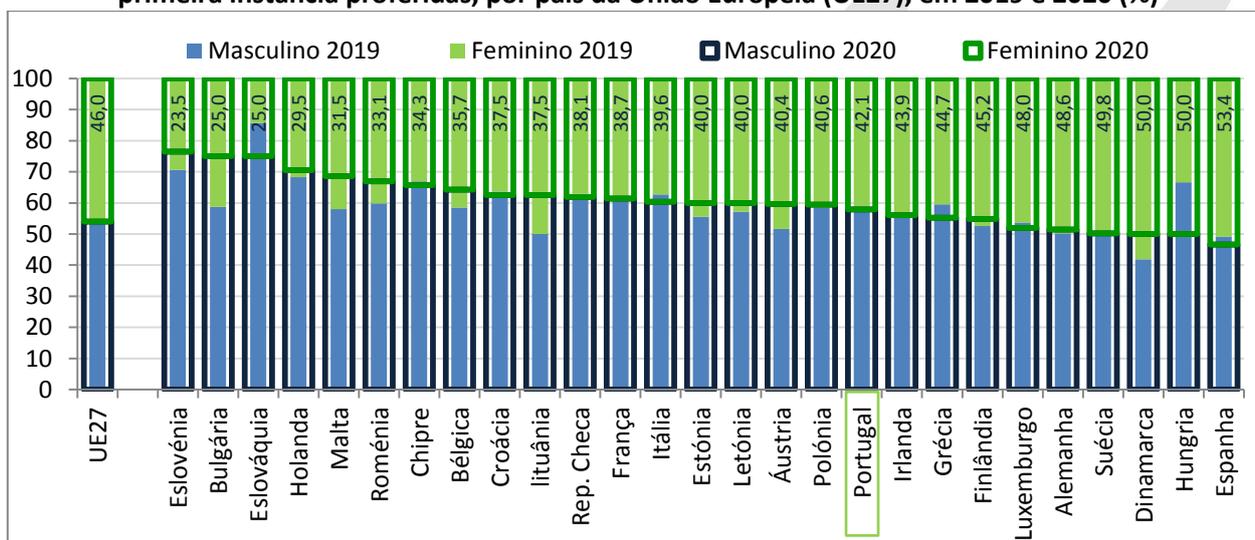
Alemanha tem-se também evidenciado, atribuindo em 2019 cerca de 19,4 mil (37,3% do total das atribuições de estatuto de proteção subsidiária da UE27) e em 2020 perto de 19 mil (37,7%). Nas posições seguintes destaca-se a França (perto de 11 mil em 2019 e 7 mil em 2020, representando respetivamente 20,7% e 14,3% do total de estatutos de proteção subsidiária atribuídos na UE27), a Grécia (3,8 mil em 2019 e quase 8 mil em 2020, o que significou em cada ano, respetivamente, 7,4% e 15,8% das decisões positivas de proteção subsidiária na UE27) e a Itália (quase 7 mil em 2019 e 5 mil em 2020, representando 13,2% em 2019 e 9,9% em 2020). Portugal representou em 2019 cerca de 0,2% das decisões favoráveis de proteção subsidiária do espaço europeu (o equivalente a 115) e em 2020 com apenas 15 concessões passa a zero de importância relativa, refletindo uma importante quebra face a 2018 em que o país representou 0,7% das concessões de proteção subsidiária da UE (405 decisões).

Considerando o impacto das concessões de proteção subsidiária nas decisões positivas de cada país, verifica-se que os países com maior prevalência desta modalidade de proteção internacional nos dois últimos anos são: Chipre (88,5% das suas decisões positivas originaram proteção subsidiária em 2019 e 91,3% em 2020), Malta (85,2% das decisões positivas do país em 2019 e 70,4% em 2020) e Bulgária (66,3% em 2019 e 87,2% em 2020) – ver quadro 1.9 e quadro 1.10.

Relativamente às 45 mil e 55 mil autorizações concedidas por **razões humanitárias** na UE27, respetivamente, em 2019 e 2020, a quase totalidade foi atribuída por três países: a Espanha (78,2% em 2019 e 81,8% em 2020 do total de proteção por razões humanitárias concedida na UE27), a Alemanha (13% em 2019 e 10,3% em 2020 do total da UE27) e a Itália (3,1% em 2019 e 9,9% em 2020). A proteção por razões humanitárias tem especial impacto na Espanha, onde estas concessões representam a quase totalidade das decisões positivas para requerentes de asilo (91,7% em 2019 e 88,7% em 2020) do país nos últimos dois anos – vd. quadros 1.9 e 1.10.

Verifica-se que os Estados-membros da UE27 parecem estar sensíveis à **necessidade de proteção específica para os grupos mais vulneráveis**, neste caso para os requerentes de grupos etários de menor idade e do sexo feminino.

Gráfico 1.13. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo com decisões positivas de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2019 e 2020 (%)

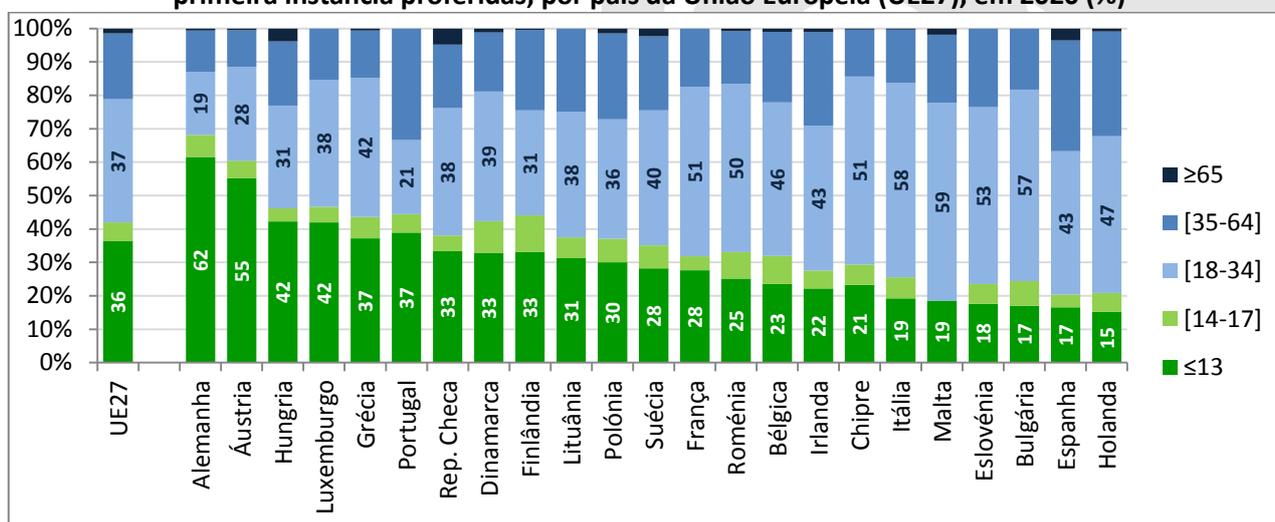


Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Como se detalhou antes (vd. gráfico 1.6), globalmente na UE27 há mais pedidos de asilo de homens (representaram 63% em 2019 e 65% em 2020 do total de pedidos de asilo) do que mulheres (37% em 2019 e 35% em 2020). Considerando, no entanto, o **peso do sexo nas decisões de primeira instância positivas** (gráfico 1.13) nota-se que as mulheres aumentam a sua importância relativa face à expressão que assumiam no universo dos pedidos de asilo: passam a representar 45,6% do total de decisões positivas em 2019 (+9 pontos percentuais que nos pedidos) e 46% em 2020 (+11pp que nos pedidos), ou seja, verifica-se

que a proteção internacional no contexto da UE27 parece estar sensível à necessidade de proteção específica de mulheres de raparigas, mostrando as requerentes do sexo feminino maiores taxas de decisão positivas que os requerentes do sexo masculino. Em 2020, essa maior proteção é especialmente clara em países como Portugal onde de 20% dos pedidos de proteção internacional, o sexo feminino passa a representar 42,1% das decisões positivas (+22pp); Roménia de 8% nos pedidos, as mulheres passam a representar 33,1% das decisões favoráveis de proteção (+25pp); Itália de 20% nos pedidos, as requerentes do sexo feminino passam a representar 39,6% das decisões favoráveis de asilo (+20pp); Eslováquia de 7% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 25% das decisões positivas (+18pp); Malta de 13% nos pedidos, o sexo feminino passa a representar 31,5% nas decisões positivas (+18pp); Eslovénia de 7% de pedidos, as mulheres passam a representar 23,5% das decisões positivas (+17pp). Em Espanha, o país da UE27 onde em 2020 as mulheres já assumiam maior importância relativa nos pedidos (47% dos pedidos), passam a representar 53,4% das decisões positivas (ainda assim +6pp), seguindo-se a Hungria e a Dinamarca onde as requerentes do sexo feminino passam a representar metade das decisões positivas de primeira instância proferidas em 2020, respetivamente, +7pp e +15pp que o observado nos pedidos de proteção internacional de mulheres nesses países no último ano.

Gráfico 1.14. Distribuição por grupos de idade dos requerentes de asilo com decisões positivas de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2020 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Tal como observado nos dados apurados pelo EUROSTAT para a repartição do sexo dos pedidos por comparação à distribuição das decisões positivas de primeira instância, verifica-se que a UE27 parece estar sensível à necessidade de **proteção específica para os requerentes de menor idade**. Em 2020 a importância relativa dos requerentes com menos de 14 anos de idade sobe de 24,1% nos pedidos na UE27 para 36% nas decisões de primeira instância positivas (+12 pontos percentuais). No último ano, os países que mais se destacam neste incremento da importância relativa dos menores de 14 anos, da análise dos pedidos para as decisões positivas, foram: Portugal (os requerentes menores de 14 anos eram 10% nos pedidos, mas passam a representar 37% nas decisões positivas, ou seja, +27pp) e Áustria (de 28% nos pedidos passam a representar 55% nas decisões positivas, +27pp), seguindo-se a República Checa (+23pp, de 10% nos pedidos passam a representar 33% nas decisões favoráveis), a Alemanha (+19pp, de 43% dos pedidos para 62% das decisões favoráveis) e a Grécia (+18pp, de 19% dos pedidos para 37% das decisões favoráveis).

Verifica-se, por outro lado, que **nem todas as nacionalidades têm o mesmo grau de reconhecimento da necessidade de proteção internacional**, o que influi diretamente no volume de decisões favoráveis de cada país em cada ano, sabendo que os países não recebem as mesmas nacionalidades de requerentes (como se mostrou antes a partir da análise dos quadros 1.5 e 1.6). Considerando os dados das decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional no total da UE27, identifica-se que para as nacionalidades

com maior número de decisões proferidas há taxas de reconhecimento⁷ bastante variáveis.

Quadro 1.11. Total Decisões de 1ª Instância a pedidos de asilo no total de países da UE27, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção internacional, por principais nacionalidades, em 2020

Nacionalidades principais	Total de Decisões	Decisões positivas	Taxa de reconhecimento
Síria	74.395	63.190	84,9
Venezuela	49.260	46.790	95,0
Colômbia	42.535	1.060	2,5
Afeganistão	41.775	24.170	57,9
Iraque	22.130	9.480	42,8
Paquistão	18.705	1.880	10,1
Turquia	18.145	7.850	43,3
Nigéria	17.260	2.900	16,8
Irão	12.035	3.780	31,4
Bangladesh	10.610	800	7,5
Somália	10.400	6.255	60,1
Geórgia	9.145	390	4,3
Rússia	8975	1875	20,9
Ucrânia	7.705	855	11,1
El Salvador	7.660	1.640	21,4
Eritreia	7.540	6.100	80,9
Total Extra-UE27	521.010	211.825	40,7

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Do total das decisões de 1ª instância a pedidos de asilo nos países da UE27 em 2020 (521 mil), menos de metade deu origem a decisões positivas (211,8 mil), traduzindo uma taxa média de reconhecimento no último anos de 40,7% no espaço europeu (vd. quadro 1.11). Entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2020 na UE27, identificam-se taxas de reconhecimento bastante variáveis em função das nacionalidades dos requerentes: no último ano a nacionalidade com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional foi a venezuelana com 95% de taxa de reconhecimento no total de países da UE27 (foi 96,2% em 2019), seguida da nacionalidade síria com 84,9% (foi 85,5% em 2019), dos nacionais da Eritreia com 80,9% (foi 82% em 2019), da Somália com 60,1% (quando foi 49,7% em 2019) e do Afeganistão com 57,9% (foi 54,3% em 2019), tendo as restantes nacionalidades obtido em 2020 menos de metade de reconhecimento ao pedido de proteção internacional nos países da UE27. Em contraste, entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2020, destacam-se com as mais baixas taxas de reconhecimento: os nacionais da Colômbia com 2,5% (das 42,5 mil decisões de 1ª instância, apenas em mil foi reconhecida a necessidade de proteção internacional dos requerentes), da Geórgia com 4,3% (das 9,1 mil decisões apenas 390 foram positivas), do Bangladesh com 7,5% (das 10,6 mil decisões, apenas 800 foram favoráveis à proteção), do Paquistão com 10,1% (das 18,8 mil decisões proferidas, apenas 1,9 mil foram favoráveis), da Ucrânia com 11,1% (das 7,7 mil decisões, apenas 855 foram positivas) e da Nigéria com 16,8% (das 17,3 mil decisões, 2,9 foram positivas).

Comparando os resultados do total da UE27 com os resultados de Portugal para 2020 (quadro 1.12), identifica-se que o país tem recebido mais pedidos de proteção internacional de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento, o que explica em parte a baixa taxa de decisões positivas do país (apenas 23 decisões positivas em cada 100 decisões) por comparação à média global dos países da UE27 (41 decisões positivas em cada 100 decisões).

⁷ As taxas de reconhecimento (ou “recognition rates”) correspondem ao número de decisões positivas por cada 100 decisões de primeira instância proferidas para cada nacionalidade (mais detalhes em *Asylum quarterly report. Statistics Explained* de 9/3/2020 e Oliveira, 2020: 104-106).

Quadro 1.12. Total Decisões de 1ª Instância a pedidos de asilo em Portugal, decisões positivas e taxas de reconhecimento de proteção internacional em Portugal e na UE27, por nacionalidades, em 2020

Nacionalidades principais	Total de decisões	Decisões positivas	Taxa de reconhecimento Portugal	Taxa de reconhecimento UE27
Angola	95	0	0	11,7
Marrocos	55	0	0	10,0
Ucrânia	25	5	20	11,1
Síria	20	20	100	84,9
Turquia	15	15	100	43,3
Paquistão	15	15	100	10,0
República do Congo	15	0	0	25,4
Nigéria	15	0	0	16,8
Senegal	15	0	0	10,9
Gambia	10	0	0	11,8
Guiné	10	0	0	22,0
Guiné-Bissau	10	0	0	9,8
Brasil	10	0	0	8,3
Rússia	5	5	100	20,9
Eritreia	5	5	100	80,9
Sudão	5	5	100	43,0
Irão	5	5	100	31,4
Iraque	5	5	100	42,8
Venezuela	5	0	0	95,0
Colômbia	5	0	0	2,5
Afeganistão	5	0	0	57,9
Bangladesh	5	0	0	7,5
Camarões	5	0	0	23,1
Gana	5	0	0	8,7
Mali	5	0	0	25,3
Serra Leoa	5	0	0	25,0
Togo	5	0	0	19,7
Haiti	5	0	0	10,6
Total	420	95	22,6	40,7

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Em 2020, a maioria das decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas em Portugal foram para requerentes nacionais de Angola (95 decisões entre um total de 420 decisões proferidas no país) e de Marrocos (55 decisões), tendo todas sido desfavoráveis, conduzindo a uma taxa de reconhecimento de 0% destas nacionalidades no país, embora globalmente na UE27 a taxa de reconhecimento tenha sido, respetivamente, de 11,7% e 10% no último ano. Seguiram-se a essas nacionalidades, os requerentes da Ucrânia (25 decisões, das quais 5 foram favoráveis) e da Síria (20 decisões, todas positivas) que mostram taxas de reconhecimento bastante distintas: em 2020 a Ucrânia obteve uma taxa de reconhecimento em Portugal de 20% (superior à verificada globalmente na UE27 que foi de 11,1%), quando a Síria obteve uma taxa de reconhecimento de 100% no país (também superior à registada na UE27 que foi de 84,9%). No último ano destacam-se ainda com taxas de reconhecimento de 100% em Portugal, os requerentes da Turquia (15 decisões em Portugal, todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento na UE27 tenha sido em 2020 de 43,3%), do Paquistão (15 decisões em Portugal, todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento na UE27 tenha sido de apenas 10%), da Rússia (embora a taxa de reconhecimento na UE27 fosse de 20,9%), da Eritreia (com taxa de 80,9% na UE27), do Sudão (versus 43% de taxa na UE27), do Irão (31,4% de reconhecimento na UE27) e do Iraque (42,8% de taxa na

UE27). Contrastando com a taxa de reconhecimento de proteção internacional na UE27, em 2020 em Portugal nenhum requerente da Venezuela obteve uma decisão favorável ao seu pedido de proteção internacional (0% de taxa de reconhecimento no país, quando na UE27 a taxa de reconhecimento da Venezuela é a mais elevada com 95%).

Como se havia mostrado na análise dos pedidos de proteção internacional a Portugal (quadro 1.6), há uma associação positiva na procura de determinadas nacionalidades com quem há relações históricas ou afinidades, ou redes sociais e familiares de comunidades já constituídas no país. Neste âmbito, destacam-se os países falantes de português que, embora se destaquem ao longo dos anos no número de decisões proferidas em Portugal, apresentam normalmente baixas taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional, tanto no país como na generalidade dos países da UE27. Ilustram bem esta realidade as decisões proferidas em 2020 sobre requerentes de Angola (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 11,7% de taxa de reconhecimento na UE27), da Guiné-Bissau (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 9,8% de taxa de reconhecimento na UE27), e do Brasil (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 8,3% de taxa de reconhecimento na UE27).

1.2.3. Desistências de pedidos de asilo nos países da União Europeia

Numa outra dimensão de análise, é ainda relevante analisar as **desistências de pedidos de asilo** que se encontravam em apreciação nos países da União Europeia (UE27). O EUROSTAT disponibiliza informação acerca de desistências ou abandonos 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 (mais detalhes em Oliveira, 2020: 38-41). Desde 2015 que o número de desistências de pedidos de asilo pendentes na UE27 tem vindo a diminuir, acompanhando de alguma forma também a diminuição do número de pedidos de asilo recebidos. Em 2019 e 2020 foram apurados, respetivamente, 63.990 e 45.960 desistências de pedidos de asilo pendentes, refletindo uma taxa de variação de -28,2% (vd. quadro 1.13).

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. Nos dois últimos anos, o maior número de desistências foi registado na Itália (14 mil desistências em 2019 e 10 mil em 2020, o equivalente a, respetivamente, 22,4% e 22,7% do total de desistências da UE27 em cada ano), na Grécia (17 mil em 2019 e 6 mil em 2020, representando em cada ano, respetivamente, 26% e 13% do total de desistências da UE27) e na Alemanha (cerca de 5 mil nos dois anos, representando 7,3% em 2019 e 10,3% em 2020 do total da UE27). Portugal tem vindo a aumentar a sua contribuição para as desistências de requerentes de asilo no espaço europeu: de 0,7% em 2019 (com 475 desistências registadas no país), passa a representar 1,6% do total de desistências de pedidos de asilo pendentes na UE27 (com 720 desistências).

Procurando relativizar o número absoluto de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários de cada país da UE27, consideram-se os pedidos anuais de asilo de cada país. Nota-se que o **número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos de asilo registados** em cada país (taxa de desistência) é bastante variável por país da UE27, 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 1.10). Como se mostrou antes, os cinco países que mais se destacaram no volume de pedidos de asilo na UE27 são a Alemanha, a França, a Espanha, a Grécia, e a Itália (quadro 1.4). Por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE27 em 2020 foram a República Checa, a Croácia, a Polónia, a Letónia, a França e Portugal (vd. gráfico 1.12). Ora, nas taxas de desistência outros países aparecem com maior expressão: em 2020, na Lituânia registaram-se 83 de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano, seguindo-se a Croácia (81,9%), a Eslovénia (81%), Portugal (72%), Eslováquia (62,5%) e Hungria (60,9%). Por contraste, no último ano, a Alemanha registou apenas 4 desistências por cada 100 pedidos de asilo, a

Espanha 3 desistências em cada 100 pedidos e a França 3 desistências por cada 100 pedidos – vd. quadro 1.13.

Quadro 1.13. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, e taxa de desistências por total de pedidos*, por país da UE27, em 2011, 2015, 2019 e 2020

País	2019			2020			Taxa de variação de desistências 2019/2020
	Desistências (N)	Total de Pedidos (N)	Taxa de desistências por total de pedidos	Desistências (N)	Total de Pedidos (N)	Taxa de desistências por total de pedidos	
Itália	14.310	43.770	32,7	10.430	26.535	39,3	-27,1
Grécia	16.610	77.275	21,5	5.970	40.560	14,7	-64,1
Alemanha	4.680	165.615	2,8	4.735	121.955	3,9	1,2
Eslovénia	3.270	3.820	85,6	2.875	3.550	81,0	-12,1
Suécia	3.810	26.255	14,5	2.650	16.225	16,3	-30,4
Espanha	4.295	117.800	3,6	2.645	88.530	3,0	-38,4
França	2.235	151.070	1,5	2.565	93.470	2,7	14,8
Áustria	2.200	12.860	17,1	2.500	14.180	17,6	13,6
Roménia	945	2.590	36,5	2.260	6.155	36,7	139,2
Chipre	1.765	13.650	12,9	2.145	7.440	28,8	21,5
Croácia	765	1.400	54,6	1.315	1.605	81,9	71,9
Bélgica	1.420	27.460	5,2	1.100	16.710	6,6	-22,5
Polónia	1.990	4.070	48,9	1.040	2.785	37,3	-47,7
Portugal	475	1.820	26,1	720	1.000	72,0	51,6
Países Baixos	1.225	25.200	4,9	590	15.255	3,9	-51,8
Bulgária	1.120	2.150	52,1	475	3.525	13,5	-57,6
Dinamarca	885	2.700	32,8	445	1.475	30,2	-49,7
Malta	310	4.090	7,6	385	2.480	15,5	24,2
Lituânia	:	645	:	260	315	82,5	:
Irlanda	425	4.780	8,9	180	1.565	11,5	-57,6
Eslováquia	180	230	78,3	175	280	62,5	-2,8
Finlândia	340	4.520	7,5	160	3.190	5,0	-52,9
Luxemburgo	380	2.270	16,7	105	1.345	7,8	-72,4
Rep. Checa	160	1.915	8,4	80	1.160	6,9	-50,0
Letónia	80	195	41,0	70	180	38,9	-12,5
Hungria	110	500	22,0	70	115	60,9	-36,4
Estónia	5	105	4,8	5	50	10,0	0,0
UE27	63.990	698.760	9,2	45.960	471.630	9,7	-28,2

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (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.

Importa atender, porém, que variações identificadas entre países quanto às taxas de desistência de requerentes de pedidos de asilo, não refletem apenas opções administrativas 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 sua política de asilo, como também não são homogêneas as populações que cada estado recebe anualmente, sendo umas **nacionalidades** mais associadas à desistência de pedidos de asilo pendentes do que outras (vd. quadro 1.14).

Em 2020, no acumulado dos países da UE27, as nacionalidades que mais se destacaram nas desistências de pedidos de asilo pendentes num Estado-membro europeu foram a afegã (perto de 5 mil desistências, representando 10,8% do total de desistências na UE27 nesse ano), a paquistanesa (3,3 mil, representando 7,3% do total de desistências da UE27), a síria (perto de 3 mil, representando 6,5% do total de desistências em 2020 na UE27), a iraquiana (2,7 mil, impacto de 5,8% nas desistências de processos de asilo na UE27) e a marroquina (2,4 mil, representando 5,2% do total de desistências na UE27) – vd. quadro 1.14. Verifica-se, deste modo, que as nacionalidades que mais desistem de pedidos de asilo pendentes na generalidade dos países da UE27 não são exatamente as mesmas que se destacam no universo de pedidos de asilo dos últimos anos.

Quadro 1.14. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, por principais nacionalidades dos requerentes, em Portugal e na UE27, 2020

Principais nacionalidades no Total UE27	Total UE27		Taxa de desistência Total UE27*	Principais nacionalidades em Portugal	Portugal (Desistências 2020)		Taxa de desistência Portugal*	Taxa de desistência Total UE27* (Comparado)
	N	%	%		N	%	%	
Afeganistão	4.980	10,8	5,1	Gâmbia	95	13,2	29,2	6,3
Paquistão	3.340	7,3	8,3	Guiné	65	9,0	32,5	4,1
Síria	2.965	6,5	2,1	Guiné-Bissau	55	7,6	22,4	11,9
Iraque	2.660	5,8	6,2	Angola	45	6,3	10,7	1,9
Marrocos	2.405	5,2	15,3	Marrocos	45	6,3	37,5	15,3
Geórgia	1.835	4,0	6,9	Ucrânia	40	5,6	44,4	5,3
Nigéria	1.705	3,7	5,7	Síria	35	4,9	:	2,1
Turquia	1.440	3,1	3,9	Senegal	35	4,9	23,3	6,7
Rússia	1.370	3,0	8,0	Rep. Congo	25	3,5	22,7	3,1
Bangladesh	1.260	2,7	5,3	Mali	20	2,8	50,0	4,8
Argélia	1.125	2,4	7,2	Nigéria	20	2,8	21,1	5,7
Irão	1.065	2,3	4,6	Serra Leoa	20	2,8	33,3	5,7
Albânia	1.060	2,3	4,8	Sudão	15	2,1	:	6,2
Egipto	980	2,1	12,3	Venezuela	10	1,4	9,1	0,5
Costa Marfim	955	2,1	6,5	Afeganistão	10	1,4	33,3	5,1
Ucrânia	830	1,8	5,3	Iraque	10	1,4	66,7	6,2
Guiné	795	1,7	4,1	Costa Marfim	10	1,4	33,3	6,5
Camarões	565	1,2	6,5	Togo	10	1,4	28,6	6,5
Senegal	555	1,2	6,7	Brasil	10	1,4	40,0	8,8
Colômbia	540	1,2	0,9	China	10	1,4	50,0	4,5
Perú	540	1,2	4,2	Camarões	10	1,4	16,7	6,5
Total	45.960	100	4,4	Total	720	100	27,3	4,4

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Para efeitos deste exercício comparado entre as taxa de desistência por principais nacionalidades, no total da UE27 e em Portugal, considerou-se o número de desistências por cada 100 primeiros pedidos em 2019 e 2020 (agregado dos dois anos). Agregou-se os dois últimos anos por se assumir que os processos nem sempre são decididos no próprio ano do pedido, como bem torna evidente o caso português (em 2020 algumas nacionalidades mostram um número mais elevado de desistências que o de pedidos de asilo), havendo por isso desistências que ocorrem de processos entrados no ano anterior (ou mesmo antes).

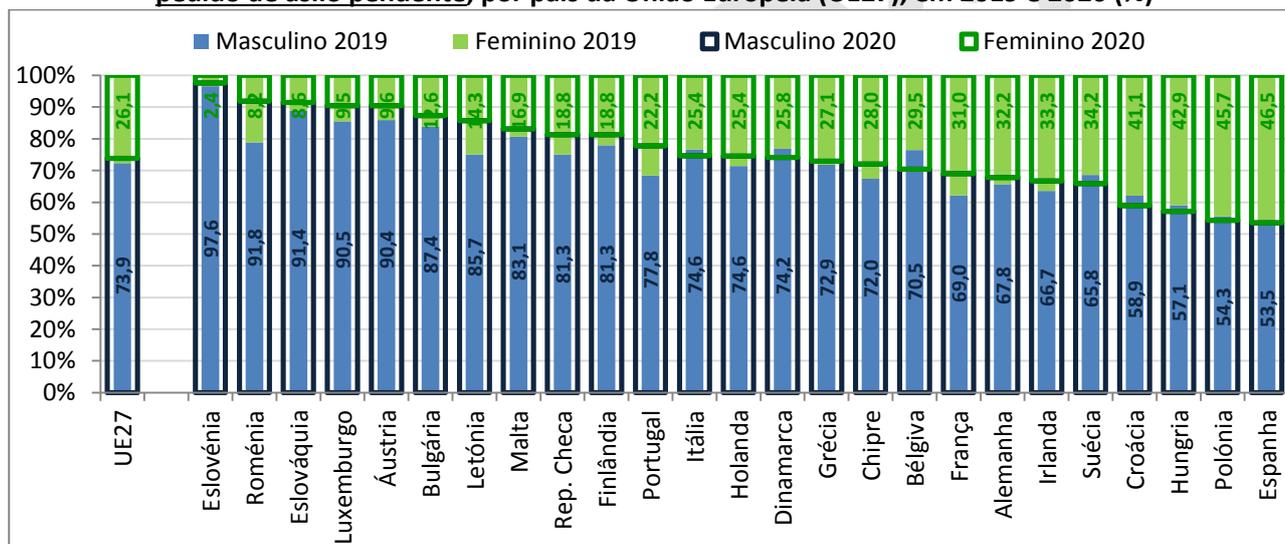
Do mesmo modo, verificam-se alguns contrastes entre as tendências identificadas em Portugal e no total de países da UE27: em 2020 destacam-se com maior número de desistências de processos pendentes em Portugal a Gâmbia (95 desistências de pedidos de asilo pendentes entre as 720 apuradas em 2020 em Portugal, representando 13,2% do total de desistências no país no último ano), a Guiné (65 desistências ou 9%), a Guiné-Bissau (55 desistências ou 7,6%), Angola (45 desistências ou 6,3%) e Marrocos (45 desistências ou 6,3%). Em 2019 as quatro principais nacionalidades nas desistências registadas em Portugal nem apareciam nas dez mais da UE27: Angola (8,4% das desistências de pedidos de asilo pendentes em

Portugal, quando na UE27 apenas representavam 0,1%, sendo que quase metade das desistências apuradas desta nacionalidade eram de Portugal), República Democrática do Congo (8,4% das desistências em Portugal, embora no conjunto da UE27 não representem mais que 1%), Ucrânia (8,4% das desistências em Portugal versus 2,5% na UE27) e Guiné (7,4% das desistências em Portugal versus 2,5% na UE27).

Por outro lado, identifica-se ainda que há bastante heterogeneidade nas taxas de desistência em função da nacionalidade do requerente. Com as mais elevadas taxas de desistência de processos de asilo (considerando o número de desistência por cada 100 primeiros pedidos de asilo em 2019 e 2020, de forma agregada), destacam-se no agregado dos países da UE27 os nacionais de Marrocos (15 desistências em 2020 por cada 100 primeiros pedidos de asilo entrados em 2019 e 2020) e os nacionais do Egipto (12 desistências em cada 100 primeiros pedidos de asilo). Já em Portugal destacam-se os iraquianos (67 desistências em 2020 por cada 100 primeiros pedidos de asilo em 2019 e 2020), os nacionais do Mali (50 desistências em cada 100 primeiros pedidos), os chineses (50%) e os ucranianos (44,4%). Parece, assim, que neste universo das desistências de pedidos de proteção tendem a destacar-se mais algumas das nacionalidades com menores taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional. O caso de Portugal mostra ainda taxas de desistência relativamente expressivas entre algumas nacionalidades com boa taxa de reconhecimento no espaço europeu, o que pode refletir a deslocação no espaço europeu de requerentes de asilo que tendem a querer ter proteção internacional noutro Estado-membro europeu que não Portugal. Como se mostrará no subcapítulo 2.4 deste relatório, continuam a identificar-se movimentos secundários de requerentes de asilo a partir de Portugal para outros Estados-membros.

Verifica-se ainda que as desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários é variável em função do **sexo** dos requerentes (vd. gráfico 1.15). Como em anos anteriores, são sobretudo os requerentes do sexo masculino que desistem de pedidos de asilo pendentes. Embora esta sobre representação masculina já se observe nos pedidos de asilo (mostrado no gráfico 1.6), nota-se que no universo de desistências os homens assumem ainda maior importância relativa que a que assumiam nos pedidos de asilo: em 2019 o sexo masculino representou 72,4% das desistências de pedidos de asilo pendentes no total da UE27 (+9,4pp do que os homens representaram nos pedidos de asilo na UE27) e em 2020 teve um impacto de 73,9% (+8,9pp que a importância relativa dos homens nos pedidos de asilo na UE27). A menor motivação do sexo feminino para desistir de processos de asilo pendentes pode associar-se à maior taxa de reconhecimento de proteção internacional dada a mulheres (decisões de primeira instância por sexo retratadas no gráfico 1.13: +9pp que nos pedidos em 2019 e +11pp em 2020).

Gráfico 1.15. Distribuição por sexo dos requerentes extracomunitários com desistência de pedido de asilo pendente, por país da União Europeia (UE27), em 2019 e 2020 (%)



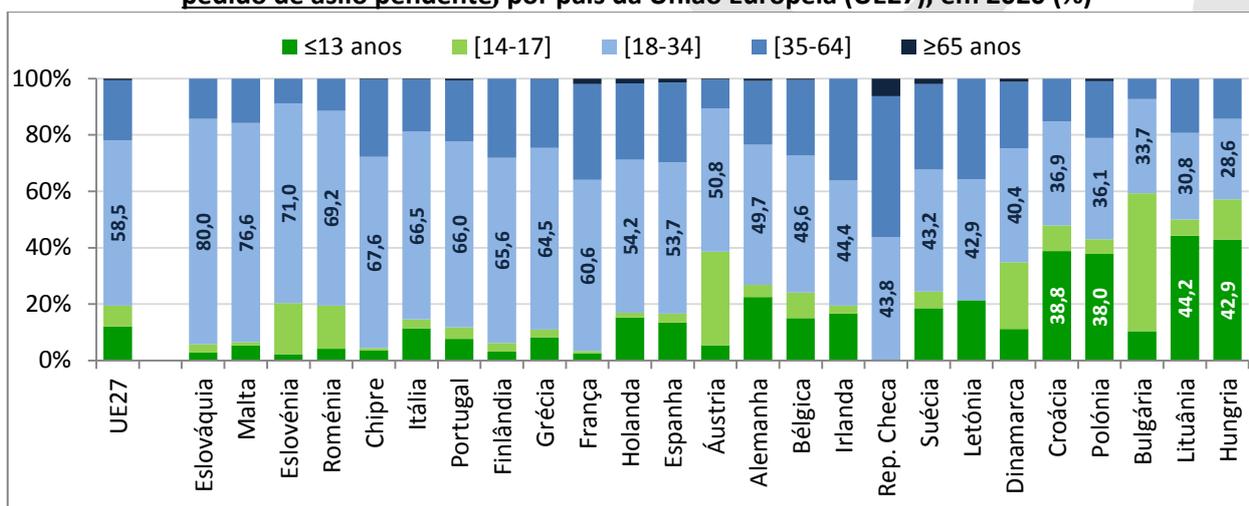
Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

Entre os países da UE27, em 2020, a sobre representação do sexo masculino nas desistências de pedidos de

asilo pendentes foi mais marcada na Eslovénia (97,6%, +5pp que o observado na importância relativa dos homens nos pedidos de asilo nesse país), na Roménia (91,8%, embora aí assumam a mesma importância relativa que o observado nos pedidos), na Eslováquia (91,4%, mas -1,6 pp que nos pedidos), no Luxemburgo (90,5%, + 23,5pp) e na Áustria (90,4%, +13,4pp). Em Portugal, em 2020, observa-se uma ligeira perda de importância relativa dos homens nas desistências (-2,2pp, quando representaram 77,8%) face ao impacto que tinham nos pedidos (80%).

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 58,5% das desistências na UE27, mantendo a tendência de sobre representação de anos anteriores), seguindo-se o grupo entre os 35 e os 64 anos (21,2% das desistências da UE27 em 2020). Portugal acompanha esta tendência da UE27: as desistências registadas em 2020, ano em que o país atingiu o valor mais elevado de desistências de pedidos de asilo pendentes, foram principalmente de requerentes entre os 18 e os 34 anos (66%) e entre os 35 e 64 anos (21,5%). Verifica-se, deste modo, que são essencialmente os adultos em idade ativa que mostram maior prevalência de desistir de pedidos de asilo pendentes, diminuindo essa prevalência em requerentes com idades superiores a 65 anos e em requerentes com menos de 18 anos de idade (vd. gráfico 1.16).

Gráfico 1.16. Distribuição por idades dos requerentes extracomunitários com desistência de pedido de asilo pendente, por país da União Europeia (UE27), em 2020 (%)



Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora).

No contexto da UE27 verificam-se, no entanto, alguns contrastes. Em 2020, contrarcorrente à tendência da UE27, em quatro países observou-se que o grupo de idades que dominou no universo das desistências de pedidos de asilo pendentes foi o dos menores de 14 anos de idade: na Lituânia os requerentes com 13 ou menos anos de idade representaram 44,2% das desistências, seguindo-se a Hungria, onde esses menores representaram 42,9% das desistências, a Croácia (38,8% das desistências) e a Polónia (38%).

1.3. Mecanismos europeus de proteção internacional

Com um 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 teve de dar resposta legal, financeira e institucional. Neste âmbito, em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a **Agenda Europeia para a Migração** (COM(2015) 240 final) com o intuito de ser promovida uma abordagem global no espaço europeu para melhorar a gestão da migração em todas as suas vertentes, incluindo da proteção internacional. Complementarmente, a Comissão apresentou no mesmo mês um primeiro pacote de medidas de execução da Agenda Europeia

para a Migração que incluíram propostas de **recolocação** e **reinstalação** de migrantes nos vários Estados-membros da União Europeia (na altura UE28) e um plano de ação da UE contra o tráfico de migrantes. Esta *Agenda Europeia para a Migração* foi implementada entre 2015 e 2020, guiando a resposta e intervenção da UE28 aos desafios associados às migrações, ao asilo e ao controlo de fronteiras, na pretensão de uma política europeia responsável e justa.

Durante os últimos cinco anos foram anunciados vários pacotes de medidas para a recolocação e reinstalação de migrantes, propostas de reforma do *Sistema Europeu Comum de Asilo* (CEAS) e revisões às diretivas enquadradoras das condições de receção e qualificação da proteção internacional. Neste período, a Comissão estabeleceu também diálogo e acordos com alguns dos países de trânsito dos migrantes, apostando na cooperação internacional na gestão das migrações.

Os últimos anos mostraram, porém, a dificuldade europeia de serem assegurados equilíbrios efetivos na repartição de responsabilidades entre os países-membros para o acolhimento de migrantes e a proteção internacional de requerentes de asilo, surgindo inúmeras tensões na implementação da alegada “solidariedade” europeia na defesa dos direitos humanos e na disponibilidade para a recolocação de refugiados chegados aos países de fronteira do espaço europeu.

Reconhecendo que a implementação e os resultados da *Agenda Europeia para a Migração 2015-2020* ficaram aquém do esperado, em setembro de 2020 a Comissão Europeia apresentou um novo **Pacto para a Migração e Asilo**, procurando estimular uma abordagem mais justa na gestão das migrações e do asilo nos Estados-membros da UE27, e promover maior equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade entre países europeus, nomeadamente para uma melhor integração dos refugiados e migrantes recém-chegados à Europa. Pretende-se tornar mais céleres e eficazes os processos de gestão migratória e integração nas fronteiras do Espaço Schengen, e garantir uma maior igualdade de tratamento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional nos diferentes países da UE27 para, assim, tentar atenuar a diferente atratividade que os Estados-membros exercem para os migrantes e refugiados e abrandar os movimentos secundários de requerentes e beneficiários de proteção na Europa. A Comissão também anunciou que irá aprofundar o diálogo e as parcerias com os países de origem e de trânsito dos migrantes para serem dadas respostas mais efetivas a médio-longo prazo aos desafios presentes, nomeadamente em torno das migrações irregulares, do tráfico de seres humanos, e da proteção internacional.

Os efeitos deste novo pacto, ainda em discussão entre os Estados-membros, não se sente nos dados que se analisam neste Relatório do Asilo 2021. Identificam-se, porém, desde já, inúmeras críticas às opções e orientações subjacentes a este novo pacto europeu, desde logo associadas à dificuldade que persiste de construção de consenso nos países europeus quanto à política de gestão de fluxos migratórios, e à oposição à construção de novos mecanismos europeus automáticos de redistribuição de requerentes de proteção internacional pelos países europeus, mantendo-se em tensão o foco na soberania nacional na decisão de acolher migrantes.

Continuando a ser difícil assegurar uma política comum de asilo na Europa, onde persistem tensões entre as normas e as estratégias internacionais e nacionais, importa ainda assim detalhar um pouco melhor os mecanismos europeus de reinstalação e recolocação de requerentes e beneficiários de proteção internacional desenvolvidos nos últimos anos e conhecer o posicionamento de Portugal nos compromissos assumidos em matéria de asilo na União Europeia.

1.3.1. Mecanismos europeus de Reinstalação

Por reinstalação entende-se a admissão de extracomunitários com necessidades de proteção internacional num Estado-membro da União Europeia, oriundos de um primeiro país de asilo externo à UE. 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.

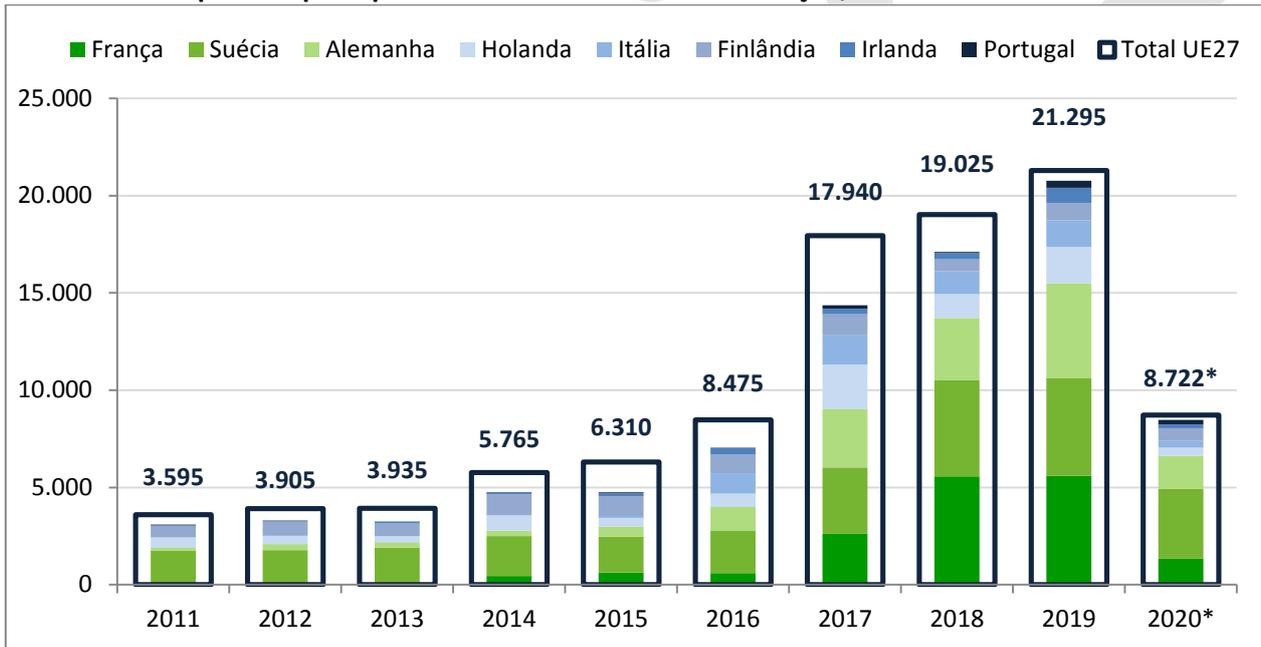
Embora antes de 2015 a maioria dos Estados-membros já assumisse compromissos nacionais de reinstalação com o ACNUR, foi a partir de 2015, que a Comissão Europeia definiu pela primeira vez as bases de um mecanismo europeu de reinstalação, concretizado nomeadamente ao abrigo de dois programas de reinstalação a partir de 2016 (*Acordo UE/Turquia 1x1 e Reinstalação Esquema 50.000*) criados com o apoio financeiro da comissão europeia.

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. Os compromissos para este último esquema estiveram em vigor até ao final de 2019 (embora algumas transferências destes compromissos dos Estados ainda tenham ocorrido em 2020), 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 o novo compromisso de um total de 30 mil reinstalações para 2020 e 2021 na UE (COM(2019) 481 final: 18).

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.

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 (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 UE27. 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 UE27 praticamente duplicou, de 3.595 passou a 6.310 em 2015, e por sua vez mais que triplicou de 2015 para 2019, apurando-se, para esse último ano, 21.295 reinstalados na UE27 – vd. gráfico 1.17. Nos primeiros cinco anos da década (entre 2011 e 2015) cerca de 23,5 mil pessoas que procuraram proteção internacional foram reinstaladas na UE27, triplicando esse valor nos últimos cinco anos da década (entre 2016 e 2020) para cerca de 75,5 mil pessoas. Embora os dados de 2020 publicados pelo EUROSTAT ainda sejam provisórios, verifica-se uma diminuição no número de reinstalados nos países da UE27, especialmente por comparação aos valores apurados entre 2017 e 2019. Duas razões podem estar na base desta diminuição: por um lado, os resultados de 2020 integram os efeitos da pandemia mundial com impacto nas transferências de refugiados e, por outro lado, em 2020 fechou-se o programa de reinstalação 2018/2019 (*Reinstalação Esquema 50.000*) e foram estabelecidos novos compromissos de reinstalação (*programa de reinstalação 2020-21*) com transferências ainda por iniciar, na maioria dos casos.

Gráfico 1.17. Número de refugiados reinstalados nos países da UE27, por oito principais Estados-membros na reinstalação, entre 2010 e 2020



Fonte: EUROSTAT, extraído a 12/05/2021 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: *O agregado dos dados de 2020 para a UE27 é provisório, atendendo que nem todos os Estados-membros reportaram o número de reinstalados.

Embora globalmente se tenha identificado um incremento do universo de reinstalados na UE nos últimos anos, nota-se que os esforços dos Estados-membros não têm sido equilibrados, verificando-se que há países que têm cumprido mais os compromissos de reinstalação para o seu território do que outros. No universo dos Estados-membros da UE27 que acolheram maior número de refugiados reinstalados em 2019 e 2020 destacam-se a França (5.600 reinstalados em 2019, descendo para 1.340 em 2020), a Suécia (5.005 em 2019 e 3.590 em 2020), a Alemanha (4.890 em 2019, descendendo para 1.685 em 2020), os Países Baixos (1.875 em 2019, embora apenas 425 em 2020), a Itália (1.355 em 2019, mas apenas 350 em 2020), a Finlândia (890 em 2019 e 660 em 2020) e a Irlanda (785 em 2019 e 195 em 2020). Em 2019, a França e a Suécia, juntas, acolheram metade do total de reinstalados de todo o espaço da UE27 (agregaram 55,3% dos reinstalados da UE27 em 2018). O Reino Unido integra ainda este grupo de países com maior número de pessoas reinstaladas na Europa (5.610 reinstalados em 2019).

Em 2019 e 2020, Portugal destaca-se também neste grupo de Estados-membros da UE27 com maior número de pessoas reinstaladas (na oitava posição em 2019 com 375 pessoas reinstaladas e na sexta posição em 2020 com 222 pessoas reinstaladas). Embora Portugal não se destaque no contexto europeu como um dos principais destinos de requerentes de proteção internacional, a importância relativa que as reinstalações em Portugal assumem face ao total de reinstalações na Europa é bastante superior à importância relativa que o país assume globalmente nos pedidos de proteção internacional na UE27: embora os pedidos de proteção internacional em Portugal representem apenas, respetivamente, 0,3% do total de pedidos na UE27 em 2019 e 0,2% em 2020; os reinstalados em Portugal representaram 1,8% do total de reinstalados na UE27 em 2019 e 2,5% em 2020.

Ainda assim, tal como outros Estados-membros da UE (aprofundado em Oliveira, 2020: 74), Portugal não tem conseguido executar plenamente os seus compromissos políticos de reinstalação. 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 2018/2019, tendo o compromisso de reinstalar 1.010 pessoas (606 pessoas da Turquia e 404 pessoas do Egito), Portugal reinstalou até ao final de 2019 apenas 40,5% desse compromisso (409 pessoas, 223 do Egito e 186 da Turquia, das quais 33 chegaram em 2018 e 376 em 2019), subindo essa taxa de execução para 62,5% no final de 2020 (253 pessoas do Egito e 378 da Turquia,

das quais, em 2020, chegaram 30 do Egipto e 186 da Turquia). Assim, embora o programa de reinstalação da UE para 2018/2019 previsse a sua execução até ao final de 2019, avançou parte das transferências para 2020, estando ainda no final desse ano por transferir para o país, do compromisso nacional de reinstalar 1.010 pessoas, 372 pessoas (135 do Egipto e 237 da Turquia), já que o país tinha acolhido 631 refugiados até ao final de 2020. No último ano foi ainda definido um novo programa de reinstalação da UE para 2020/2021, para o qual Portugal estabeleceu o compromisso de transferir para o país 1.150 refugiados – 137 do Egipto, 888 da Turquia (dos quais 373 serão sírios e 515 iraquianos), 100 da Jordânia (de nacionalidade iraquiana), e 25 pessoas vulneráveis (mulheres ou crianças em risco, e pessoas com necessidade de reinstalação de emergência, nomeadamente vítimas de violência ou tortura, vindas do Egipto, Turquia ou Jordânia) – vd. quadro 1.15.

Quadro 1.15. Execução dos mecanismos de reinstalação europeus em Portugal até final de 2020, por comparação aos compromissos assumidos pelo país

Mecanismos europeus de reinstalação	Compromisso político de Portugal	Execução até final de 2020	
		N	Taxa de execução
Programa Reinstalação 2018/2019			
Total	1.010	631	62,5%
Egipto	404	253	62,6%
Turquia	606	378	62,4%
Programa de Reinstalação 2020/2021			
Total	1.150	0	0%
Egipto	137	0	0%
Turquia	888	0	0%
Jordânia	100	0	0%
Pessoas vulneráveis dos 3 países	25	0	0%

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

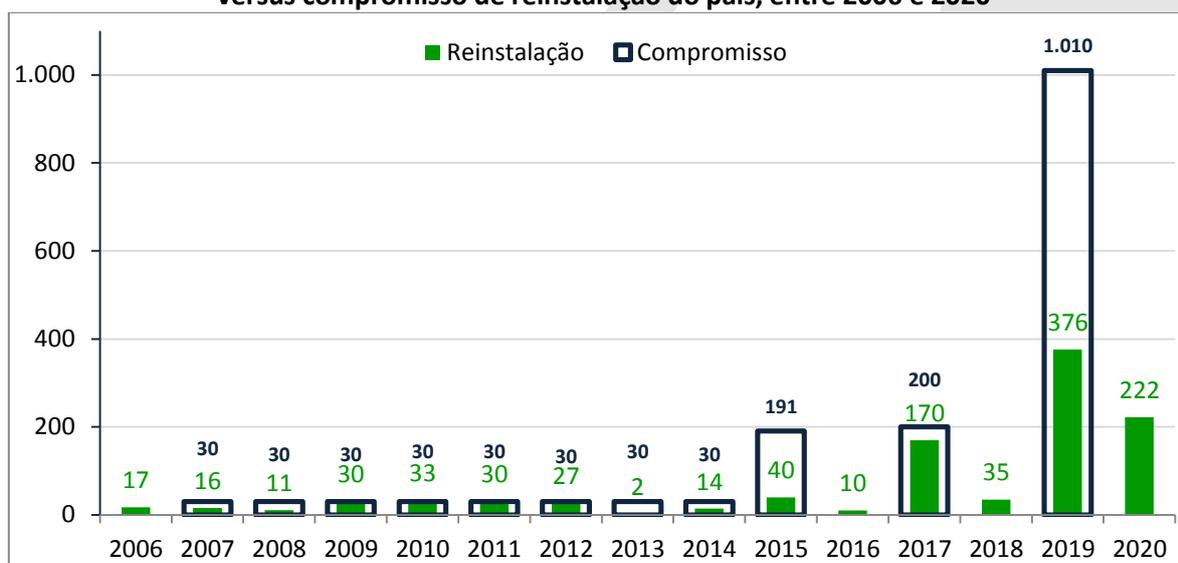
Tal como nos restantes Estados-membros, muito mudou no programa nacional de reinstalação de Portugal nos últimos anos, com a adesão do país aos mecanismos de apoio financeiro da Comissão Europeia e com os novos compromissos estabelecidos no âmbito dos programas europeus. Portugal também não foi exceção 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 em onze anos (nem sempre cumprindo a sua quota mínima anual de 30 reinstalados – vd. gráfico 1.18), 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. Já entre 2017 e 2020, em apenas em 4 anos, Portugal reinstalou 802 pessoas por via dos compromissos nacionais para os programas europeus de reinstalação, sendo transferidos para o país nos dois últimos anos números inéditos de refugiados para o país: 376 reinstalados chegados em 2019 e 222 em 2020 (vd. gráfico 1.18).

Gráfico 1.18. Número de refugiados reinstalados em Portugal, ao abrigo do mecanismo de reinstalação, versus compromisso de reinstalação do país, entre 2006 e 2020



Fonte: CPR (Estatísticas da Reinstalação 2006-2014), SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados e EUROSTAT (extraído a 12/05/2021) (sistematização da autora).

O incremento do número de reinstalados no país responde ao incremento dos compromissos nacionais para a reinstalação de refugiados em Portugal. 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; 1.010 reinstalações 2018/2019 do Programa UE 50.000; e, mais recentemente, firmou o compromisso de 1.150 reinstalações para o Programa de Reinstalação da UE 2020/2021, antecipando-se por isso a manutenção desta tendência evolutiva das reinstalações em Portugal.

No contexto dos novos compromissos de solidariedade assumidos pela Comissão Europeia, e a que todos os Estados-membros foram chamados a cooperar, Portugal reviu 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 das Migrações* a partir de 2015 (aprofundado em Oliveira, 2020: 53-86). 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 (para aprofundar vd. Oliveira, 2020: 76-79). 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 a implementar em 2018 e 2019, 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 2.5 deste relatório).

1.3.2. Mecanismos europeus de Recolocação

Em 2015 a Comissão Europeia tomou medidas de reação à pressão de populações deslocadas no Mediterrâneo, procurando responder à então chamada “crise dos refugiados” com que se confrontaram os Estados-membros da União Europeia e países vizinhos, criando o programa europeu de emergência para a recolocação de migrantes. 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).

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.*

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 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.

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*⁸ do estatuto de proteção internacional superiores a 75%, o que naquele ano se associou essencialmente a requerentes de três nacionalidades: sírios, eritreus e iraquianos.⁹

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.

De acordo com os dados dos *Relatórios de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia*, a maioria dos Estados-membros ficou aquém do cumprimento dos seus compromissos legais em matéria de recolocação. É evidente 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. Os países com maior percentagem de recolocações efetuadas, por comparação aos seus compromissos legais, foram a Irlanda (170% em outubro de 2018, 1.022 recebidas face ao compromisso de 600 recolocações) e Malta (128%, compromisso de receber 131 recolocações) que 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 procedeu a 52% das recolocações a que se tinha comprometido (o correspondente a 1.532 recolocações face a um compromisso de 2.951). Por contraste, a Alemanha e a França, por exemplo, tiveram uma taxa de execução de 39% e 26%, embora, tenham sido na realidade os países que, em números absolutos, receberam mais recolocados: 10.837 de um compromisso de 27.536 no caso da Alemanha e 5.030 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 deste 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.

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), 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

⁸ As taxas de reconhecimento correspondem ao número de decisões positivas por cada 100 pedidos de proteção num dado período de referência. Este indicador foi analisado e aprofundado no subcapítulo 1.2.2 deste relatório, nomeadamente, a partir do quadro 1.11.

⁹ Para mais detalhes sobre o desenvolvimento deste mecanismo europeu de emergência para a recolocação de migrantes de 2015, as suas fases de implementação ao nível europeu e o fluxograma de implementação em Portugal vd. Oliveira (2020: 79-86).

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 24 recolocados em 2015, 757 em 2016, 739 em 2017 e 30 em 2018 (vd. gráfico 1.19). Para o acolhimento destes 1.550 recolocados no país, foram definidas parcerias a partir de 20 entidades de acolhimento distribuídas por 97 municípios de Portugal (aprofundado em Oliveira, 2020).

Gráfico 1.19. Número de pessoas recolocadas em Portugal, ao abrigo do mecanismo de recolocação 2015/2018 e da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, entre 2015 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização da autora).

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 – **recolocação *ad hoc* de barcos humanitários**. 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 2020, 218 pessoas neste enquadramento (86 em 2018, 99 em 2019 e 33 em 2020) – vd. gráfico 1.19.

Os 33 chegados a Portugal em 2020, por via deste mecanismo europeu de recolocação *ad hoc*, 27 de Itália e 6 de Malta, refletem uma sobre representação do sexo masculino (24 de Itália e os 6 recolocados de Malta) de idades entre os 19 e os 39 anos (24 de Itália e os 6 recolocados de Malta). Nos transferidos de Itália observa-se uma sobre representação de nacionais da Nigéria (9), do Mali (7), Camarões (3), da Guiné-Bissau (2) e da Serra Leoa (2); enquanto nos transferidos de Malta verifica-se uma sobre representação de nacionais do Sudão (5).

O acolhimento e integração de migrantes recolocados *ad hoc* 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 distinguindo-se 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 aconteceu 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 do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (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. 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 (para maior detalhe vd. Oliveira, 2020).

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. Em fase de conclusão do programa de acolhimento, decorrido um ano de permanência em Portugal, os beneficiários deste mecanismo europeu são também atendidos nos Gabinete de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) do ACM no *phasing out* (a detalhar no subcapítulo 3.2.5 deste relatório).

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, nos termos do artigo 122.º, 1.º alínea f (autorização de residência com dispensa de visto para quem esteve enquadrado no direito de asilo).

Em **março 2019, Portugal e a Grécia formalizaram um Acordo Bilateral de transferência de requerentes de proteção internacional para o país**. Este foi um acordo administrativo entre o Ministério da Administração Interna de Portugal e o Ministério da Migração da Grécia. O compromisso foi o de Portugal,

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 ficaram também previstas missões de seleção pelo SEF, com o apoio do ACM, e a organização de sessões de orientação de pré-partida pela OIM, embora não se tenham concretizado no decurso de 2019 e 2020.

Após terem sido ultrapassadas algumas dificuldades no arranque e concretização deste acordo bilateral, perturbadas adiante também pela pandemia Covid-19, apenas a 15 de dezembro de 2020 foi transferida para Portugal a primeira família da Grécia (3 pessoas de nacionalidade afegã¹⁰).

1.3.3. Programa europeu de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados

Em março de 2020, a Comissão Europeia apresentou um plano de ação com vista à adoção de medidas imediatas de apoio à Grécia, atendendo à pressão sentida naquele de país em matéria do acolhimento de requerentes de asilo, entre os quais menores não acompanhados. Nesse período encontravam-se na Grécia cerca de 5 mil crianças e jovens não acompanhados, um terço dos quais estava nas ilhas e dois terços no continente, sendo mais de 90% do sexo masculino, tendo cerca de 10% dos menores menos de 14 anos de idade e mais de 70% entre 16 e 18 anos. Os três principais países de origem destas crianças e adolescentes eram o Afeganistão, o Paquistão e a Síria, embora um número considerável também vinha do Egito e do Bangladesh.

Neste âmbito, a Comissão lançou em **2020** um **Programa de Recolocação, de base voluntária, para menores não acompanhados da Grécia** para outro Estado-membro. Os menores não acompanhados já com pedido de asilo e com possibilidade de beneficiar do reagrupamento familiar ao abrigo do Regulamento de Dublin não são enquadráveis neste programa. Embora este programa se centre principalmente na recolocação de crianças e jovens não acompanhados da Grécia para outro Estado-membro, abrange também crianças com problemas de saúde graves (problemas crónicos, incuráveis, que provocam deficiências ou incapacidades graves com custos para os cuidados de saúde) e outras vulnerabilidades e os membros da sua família nuclear.

A Comissão Europeia coordena este programa de recolocação, conjuntamente com o secretário especial para os menores não acompanhados da Grécia, prestando ainda apoio à execução do programa o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Tal como nos outros mecanismos europeus para a proteção internacional de migrantes, a Comissão presta apoio financeiro e operacional à Grécia e aos Estados-membros participantes, suportando a maioria das medidas preparatórias e anteriores à partida na Grécia, bem como os custos de transferência (os Estados-Membros participantes recebem 6 mil euros por cada pessoa transferida).

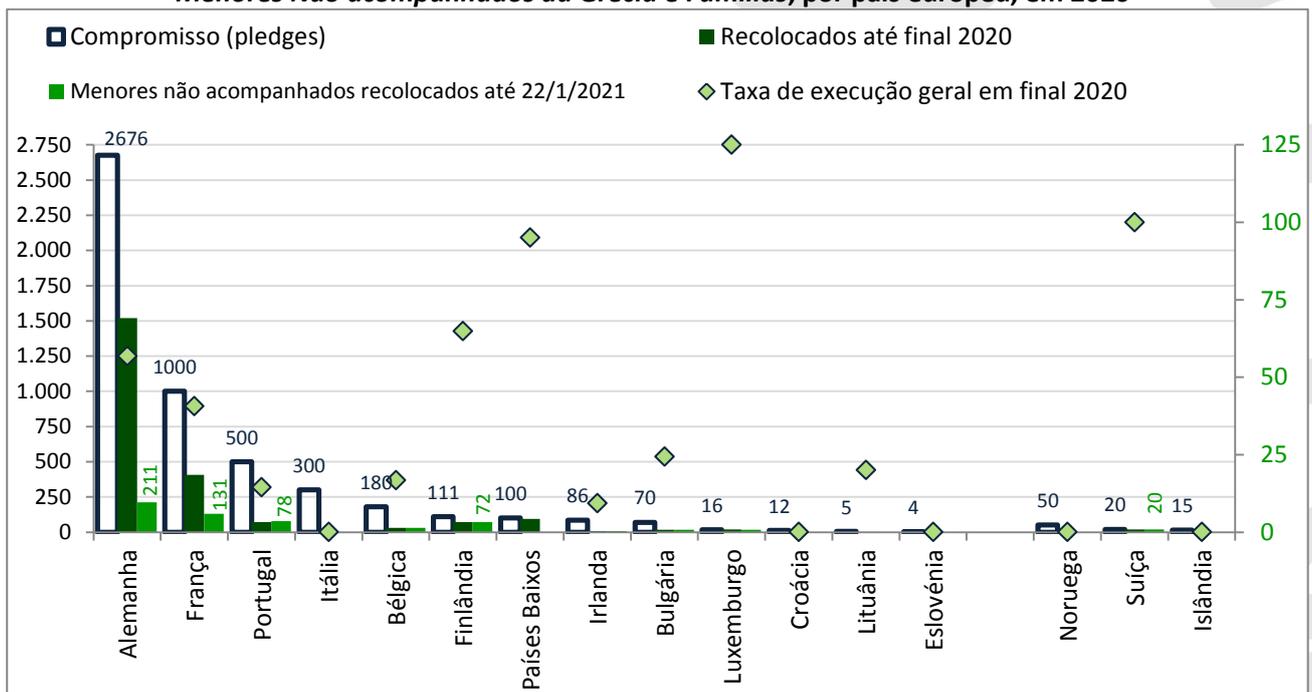
Pelo público-alvo a que se dirige (menores não acompanhados), este programa europeu cumpre procedimentos operacionais próprios e acordados entre todos os intervenientes, tendo em conta todos os requisitos legais aplicáveis às crianças migrantes. O EASO, com o apoio do ACNUR, faz uma avaliação do interesse superior de cada criança ou adolescente não acompanhado elegível para recolocação ao abrigo deste programa europeu. Os tutores nomeados contribuem para proteger o interesse superior da criança,

¹⁰ No início de 2021, porém, esta família viria a abandonar a entidade de acolhimento; tendo Portugal recebido, também no início do ano de 2021, um pedido de retoma a cargo pelas autoridades alemãs para a transferência desta família novamente para o país.

assegurar o seu bem-estar geral e a sua representação jurídica, incluindo o consentimento final, no âmbito da iniciativa de recolocação da Grécia para outro Estado-membro. Os menores não acompanhados considerados elegíveis são mantidos informados sobre o processo de recolocação ao longo de todas as fases, tomando-se em consideração as suas opiniões e preferências. O EASO, em coordenação com as autoridades gregas, em particular o secretário especial para os menores não acompanhados, o serviço de asilo grego, o serviço de acolhimento e de identificação e a polícia grega, assegura também a correspondência entre os pedidos de recolocação das crianças e jovens não acompanhados e os compromissos assumidos pelos Estados-Membros, procurando, na medida do possível, conciliar as preferências dos menores e as limitações expressas pelos Estados-Membros de recolocação. A OIM é responsável, do ponto de vista operacional, pelos preparativos e apoio anteriores à partida da Grécia, bem como pelas transferências efetivas para o Estado-Membro de acolhimento.

Este programa baseou-se em compromissos voluntariamente assumidos pelos Estados-membros que quiseram participar, por razões de solidariedade e humanitárias, para a recolocação de cerca de 5.200 requerentes e beneficiários de proteção internacional vulneráveis, entre os quais 1.600 crianças e jovens migrantes não acompanhados e crianças em condições médicas graves acompanhadas pelos seus familiares, até ao final de 2020. Dezasseis países manifestaram voluntariamente vontade em participar no programa, tendo estabelecido compromissos de recolocação e iniciado as transferências de menores desacompanhados em 2020 (vd. gráfico 1.20).

Gráfico 1.20. Número de recolocados ao abrigo do Programa Europeu de Recolocação Voluntária de Menores Não acompanhados da Grécia e Famílias, por país europeu, em 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados e OIM Grécia (sistematização da autora).

Os constrangimentos originados pela Pandemia Covid-19 e os atrasos nos trabalhos preparatórios, levaram à prorrogação pela Comissão Europeia, da implementação do projeto para o ano de 2021. Resulta, assim, que no final de 2020, não apenas este programa europeu ainda não tinha alcançado os seus objetivos, como a maioria dos países participantes ainda não tinham cumprido os seus compromissos de recolocação (vd. taxa de execução no final de 2020 no gráfico 1.20). Segundo dados publicados pela OIM-Grécia, a 22 de janeiro de 2021¹¹, para a *pledge* de 1.600 menores não acompanhados a recolocar da Grécia tinham sido recolocados 586 (36,6%), dos quais 211 tinham sido recolocados na Alemanha, 131 na França, 78 em

¹¹ Dados publicados em FactSheet de 22/1/2021, em <https://greece.iom.int/en/voluntary-relocation-scheme-greece-other-european-countries>

Portugal (que em janeiro de 2021 acrescenta mais 6 menores aos 72 que tinham chegado até ao final de 2020), 72 na Finlândia, 30 na Bélgica, 20 na Suíça, 17 na Bulgária, 16 no Luxemburgo e os restantes distribuídos pelos outros Estados-membros com compromissos de recolocação para este programa.

Assim, no caso de Portugal, com o compromisso de receber até 500 menores não acompanhados da Grécia, o país assumiu-se como o terceiro país, depois da Alemanha (compromisso de 2.676 recolocações) e da França (1.000 recolocações), com o compromisso numericamente mais expressivo para este programa, contribuindo com 30% do total as recolocações de menores não acompanhados (com a *pledge* de até 500 do global de 1.600 menores a recolocar da Grécia para outro Estado-membro) e representando 9,7% do total de compromissos de recolocação dos países aderentes ao programa (*pledge* geral de 5.145 pessoas a recolocar da Grécia). No final de 2020, Portugal teve uma taxa de execução do seu compromisso para este programa de 14,4% (com um total de 72 jovens recolocados no país), também como consequência dos efeitos da pandemia, representando estas recolocações no país 13,3% do total de recolocações de menores não acompanhados efetuadas ao abrigo deste programa. Entre 16 de março de 2020 e 30 de junho de 2020 com a reposição do controlo documental de pessoas nas fronteiras internas e as restrições de voos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020), as operações de transferências só foram retomadas a partir de 1 de julho 2020, registando-se por isso as primeiras chegadas só a partir dessa altura (25 jovens a 7 de julho de 2020, 22 jovens a 30 de setembro, 4 jovens a 4 de dezembro e 21 a 15 de dezembro). A maioria desses menores não acompanhados transferidos para Portugal até ao final de 2020 é do sexo masculino (70 dos 72 recolocados eram rapazes), observando-se uma sobre representação de algumas idades (35 jovens com 17 anos, 26 com 16 anos e 6 com 15 anos, tendo os restantes outras idades) e nacionalidades (23 nacionais do Paquistão, 21 do Afeganistão, 8 do Egipto, 3 da Gâmbia, 3 do Iraque, 3 da República Democrática do Congo, 3 da Síria, e os restantes de outras nacionalidades), consonante com os perfis de menores não acompanhados que se encontravam na Grécia.

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

Na última década aumentou substantivamente o número de requerentes de proteção internacional na Europa e, inerentemente, incrementou também o número de refugiados e titulares de proteção subsidiária nos vários Estados-membros da União Europeia, conforme se detalhou antes neste capítulo. Em resultado, a Comissão Europeia, em especial desde 2015, procurou incentivar compromissos de solidariedade e de cooperação entre Estados-membros para o acolhimento de refugiados e migrantes que chegaram às suas fronteiras. As diferentes posições dos Estados-membros em matéria de asilo geraram inúmeras tensões entre países, testando inúmeras vezes nos últimos anos as bases da solidariedade e cooperação europeia. Como se mostrou antes, os vários mecanismos europeus, criados e financiados pela Comissão Europeia para aliviar os países da linha da frente com maior pressão migratória e apoiar os Estados-membros nas respostas de acolhimento de requerentes de asilo, não conseguiram executar plenamente os objetivos iniciais a que se haviam proposto, identificando-se sistematicamente países que não cumpriram os seus compromissos políticos de reinstalação e recolocação.

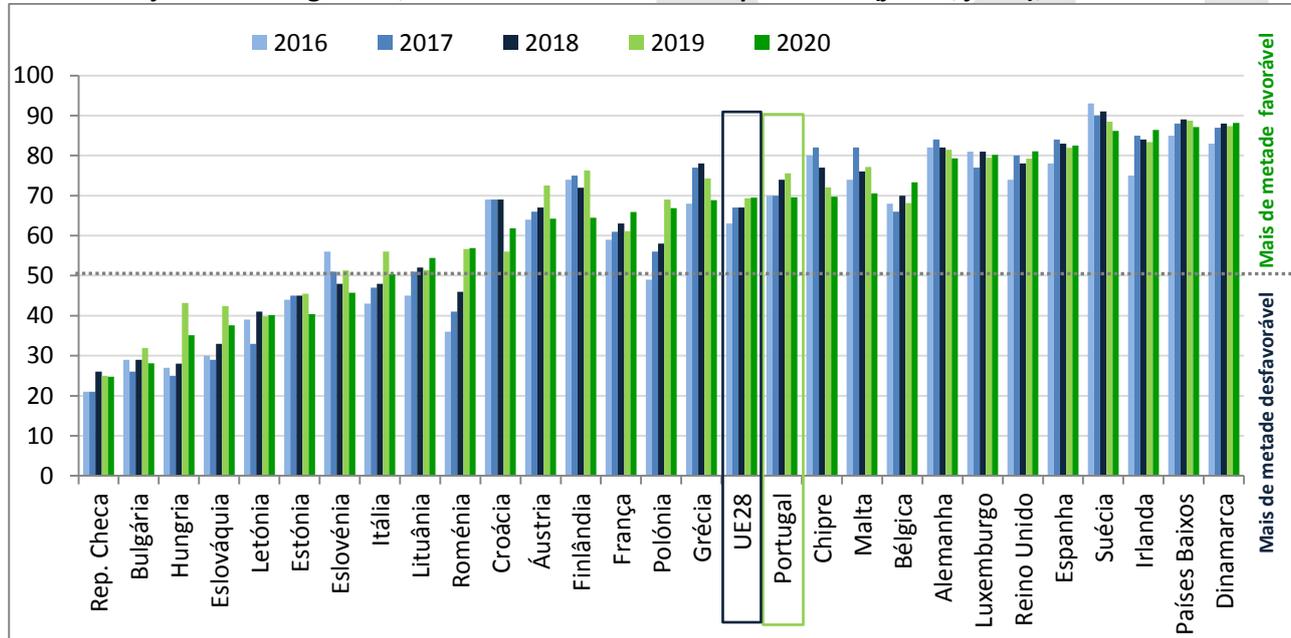
Na generalidade dos Estados-membros as dificuldades de resposta e resolução da pressão migratória, conjugadas com obrigações face a normativos de proteção internacional, resposta humanitária e de proteção de direitos humanos, nem sempre acompanharam a opinião pública face à proteção internacional na Europa e no respetivo país (Bermúdez, 2020). Na última década a opinião pública foi variando – por vezes mais desfavorável ou mais favorável, outras vezes mais restritiva ou promotora do acolhimento de refugiados –, identificando-se que a Europa não é um todo homogéneo nas atitudes face aos refugiados, nem a opinião pública de cada país é estável ao longo do tempo. Identifica-se ainda que a chamada “crise” dos refugiados do verão de 2015 teve um impacto direto no nível de apoio das populações europeias aos requerentes de asilo nos anos mais recentes.

Uma primeira leitura destes efeitos na opinião pública europeia é dada por dados sistematizados pelo EUROSTAT, que inseriu a partir de 2015 no Eurobarómetro Padrão 84 uma pergunta sobre o grau de

abertura das populações residentes na Europa aos refugiados. A questão aferiu o grau de concordância com a afirmação de se o **país de residência deveria ajudar os refugiados**. Considerando os resultados recolhidos entre a primavera de 2016 e de 2020, constata-se que a média da UE28, sendo relativamente favorável ao auxílio a refugiados e gradualmente mais favorável, integra posicionamentos muito díspares na opinião pública dos diversos Estados-membros (vd. gráfico 1.21).

Em termos evolutivos, a média da concordância da opinião pública da UE28 com esta afirmação cresceu gradualmente até à primavera de 2020: os que concordavam totalmente e os que tendencialmente concordavam com a afirmação na globalidade dos países da UE28 representaram 63% na primavera de 2016, subindo para 67% na inquirição da primavera de 2017 e 2018, e 69% na primavera de 2019. Cingindo a análise ao momento de observação mais recente, da primavera de 2019 e 2020, há, por um lado, países nos quais a concordância da opinião pública com esta afirmação vai muito para além da média da UE28 (69% de favoráveis em 2019) – caso da Dinamarca (87% em 2019 e 88%), Países Baixos (89% em 2019 e 87% em 2020), Irlanda (83% em 2019 e 86% em 2020), Suécia (88% em 2019 e 86% em 2020) e da Espanha (82% em 2019 e 83% em 2020) – e, por outro lado, onde mais de metade da opinião pública tende a discordar da afirmação de que o seu país deveria ajudar os refugiados – destaque neste grupo de países, a República Checa (apenas 25% da opinião pública é favorável, tanto em 2019 como em 2020), Bulgária (32% em 2019 e 28% em 2020), a Hungria (43% em 2019 e 35% em 2020), Eslováquia (42% em 2019 e 38% em 2020), a Letónia (40% de favoráveis em 2019 e 2020) e a Estónia (45% em 2019 e 40% em 2020) – vd. gráfico 1.21. 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, Países Baixos, Reino Unido, 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).

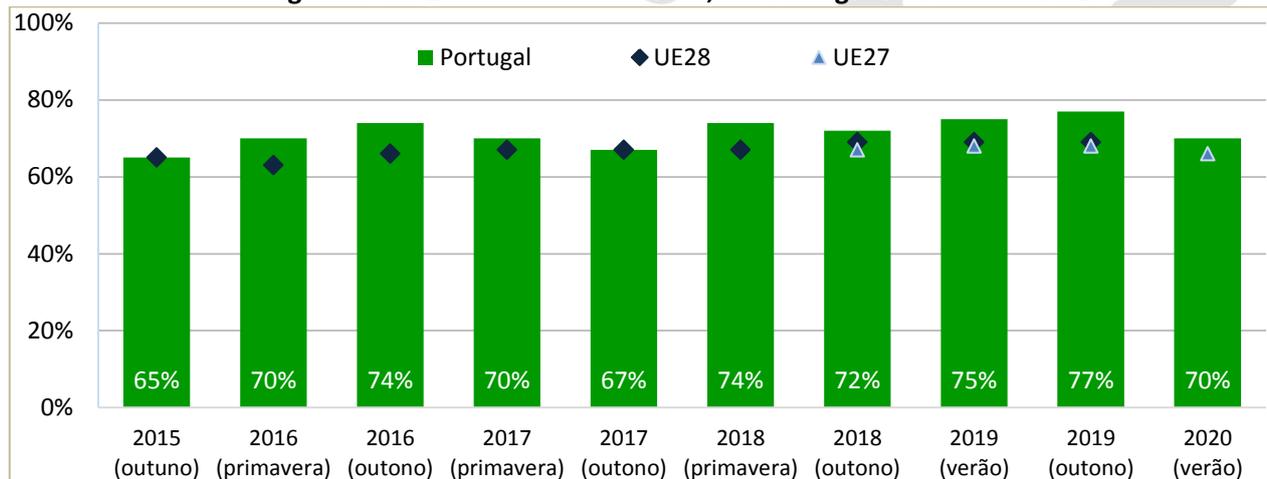
Gráfico 1.21. Concordância (concorda totalmente e tende a concordar) com a afirmação “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados”, Eurobarómetro Padrão da primavera (junho/julho), entre 2016 e 2020



Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização da autora e atualização dos dados de 2019 e 2020 por Rita Monteiro).
Nota: Dados indisponíveis para o Reino Unido para a Primavera/verão de 2020, impossibilitando o apuramento para a média da UE28, pelo que foram usados os resultados de novembro de 2019 para o Reino Unido e o agregado da UE28.

No último ano os países com maior quebra de importância relativa das opiniões favoráveis à ajuda que o respetivo país pode dar aos refugiados foram sentidas na Finlândia (-11 pontos percentuais da primavera de 2019 para 2020), Áustria (-8pp), Malta e Eslovénia (-7pp), Itália (-6pp) e Portugal, Estónia, Grécia e Eslováquia (-5pp).

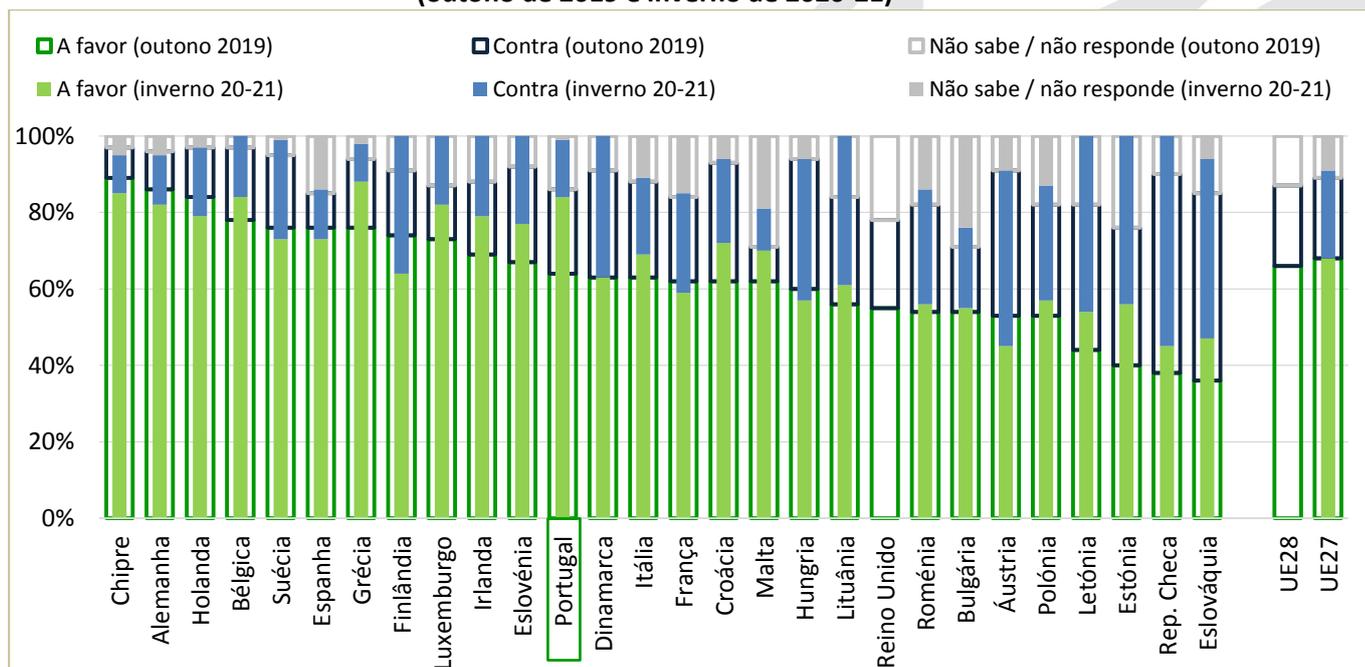
Gráfico. 1.22. Evolução dos níveis de concordância com a afirmação de que “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados” no Eurobarómetro Padrão, em Portugal e na média da UE



Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização de Rita Monteiro da equipa OM).

Em Portugal, nestas vagas deste inquérito realizadas nas primaveras de 2016 a 2020, mais de dois terços dos inquiridos tenderam sempre a concordar com a afirmação de que **“Portugal deveria ajudar os refugiados”**. Detalhando um pouco mais os resultados de Portugal nas sucessivas inquirições destes Eurobarómetros entre outono de 2015 e o verão de 2020, identifica-se que os níveis de concordância à ajuda aos refugiados pelo país se situaram quase sempre acima da média da União Europeia, com exceção das edições de outono de 2015 e 2017, em que o grau de concordância se situou ao nível da média da UE28 (vd. gráfico 1.22). Os níveis de concordância em Portugal subiram entre as edições de outono de 2015 (65%) e de 2016 (74%), descendo depois ligeiramente nas edições de 2017 (67% na edição de outono) e voltando a recuperar ao longo das edições de 2018 e de 2019 (até um máximo de 77% na edição de outono de 2019, +8 pp que a média da UE28 nessa inquirição). Na última edição, de 2020, o nível de concordância em Portugal baixou novamente para 70%, verificando-se também uma ligeira redução na média da União Europeia (66% na UE27, -2pp que no outono de 2019).

Gráfico. 1.23. Opinião acerca do sistema europeu comum de asilo, no Eurobarómetro Padrão (outono de 2019 e inverno de 2020-21)

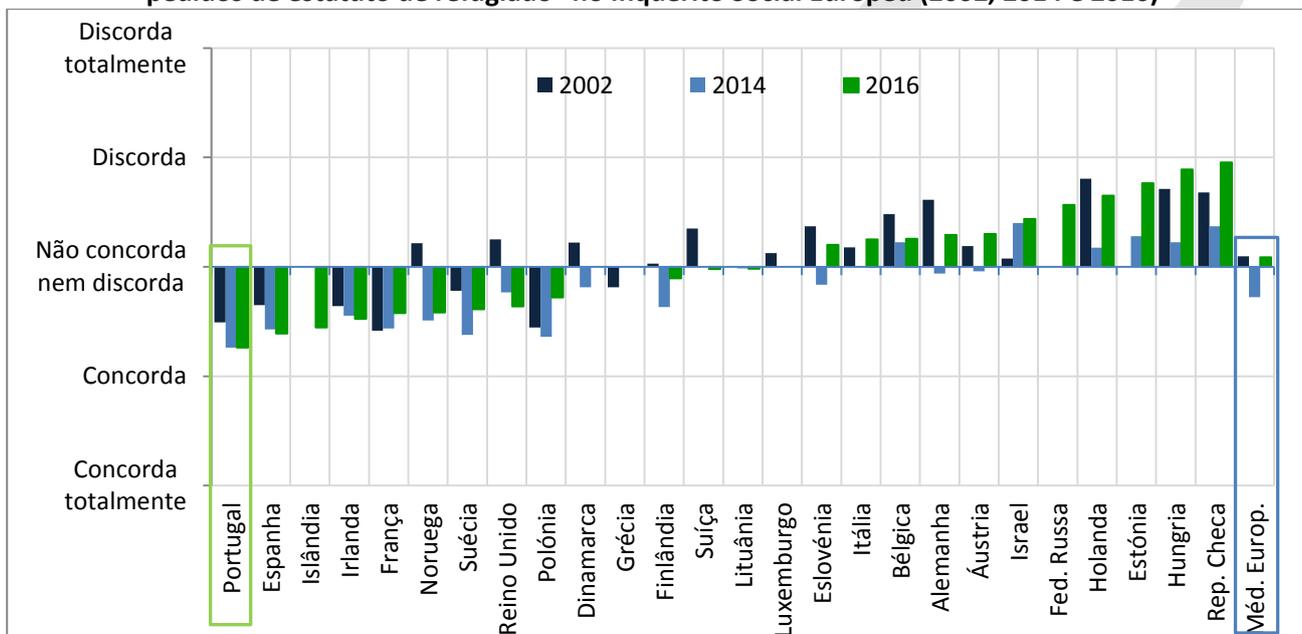


Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização de Rita Monteiro da equipa OM).

A partir do outono de 2019, no Eurobarómetro Padrão foi ainda pedido aos inquiridos da União Europeia que indicassem se a sua opinião **era favorável ou contra o sistema europeu comum de asilo** (vd. gráfico 1.23). Nesta primeira inquirição, embora a maioria dos inquiridos na União Europeia tenha respondido ser a favor deste sistema (66% a favor na UE28), verificaram-se níveis de apoio muitos díspares na opinião pública dos diversos Estados-membro: nos países com opinião pública mais favorável ao sistema europeu comum de asilo, destacam-se o Chipre (89% a favor), a Alemanha (86% a favor) e os Países Baixos (84% a favor); já nos países mais desfavoráveis a este sistema, destacam-se a República Checa (52% contra e apenas 38% a favor) e a Eslováquia (49% contra e 36% a favor). Em Portugal, se na edição do Eurobarómetro Padrão do outono de 2019 a opinião pública favorável a este sistema (64%) se situou sensivelmente ao nível da média da UE28, na edição mais recente (inverno de 2020/21) Portugal surge no grupo de países em que a opinião pública é mais favorável ao sistema europeu de asilo: os países com níveis mais elevados de apoio na opinião pública a este sistema foram a Grécia (88% a favor), Chipre (85% a favor), Portugal (84% a favor) e a Bélgica (84% a favor). No outro extremo, a República Checa (55% contra e 45% a favor) e a Eslováquia (47% contra e 47% a favor) mantêm-se como os países em que a opinião pública mais se opõe ao sistema europeu de asilo. Portugal é assim o Estado-membro em que os níveis de favorabilidade da opinião pública face ao sistema europeu de asilo mais evoluíram no sentido positivo (+20 pontos percentuais) entre o outono de 2019 e o inverno de 2021/21.

A atitude da população dos países europeus face ao acolhimento de refugiados foi também 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”**. Seguem-se a Portugal, a Espanha, a Islândia, Irlanda e a França como os países mais favoráveis, com mais de metade da população inquirida a concordar que os seus governos deviam ser generosos a avaliar os pedidos de asilo (vd. gráfico 1.24). No extremo oposto encontrava-se a República Checa, a Hungria e a Estónia, com mais respondentes a discordar com a afirmação, validando as tendências também encontradas no Eurobarómetro Padrão.

Gráfico 1.24. 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. Na generalidade dos países europeus aumentou a percentagem de inquiridos favoráveis a governos mais compreensivos para os refugiados de 2002 para 2014.

Contudo, imediatamente depois do influxo massivo de requerentes de asilo de 2015 e o densificar de tensões políticas na UE28 relativamente à gestão das fronteiras, à solidariedade com os países mais afetados e à resposta da política de asilo europeia, verificam-se algumas mudanças nas opiniões públicas europeias, incrementando novamente em alguns países a percentagem de inquiridos desfavorável ao apoio do governo aos refugiados. De 2014 para 2016 nota-se, assim, 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 de 2016 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, a Áustria, a Alemanha, a Eslovénia e os Países Baixos.

Como apresenta Bermúdez (2020), a literatura disponível sobre os fatores explicativos da opinião pública acerca dos refugiados divide-se essencialmente em argumentos que destacam os determinantes individuais e em argumentos que destacam os determinantes contextuais. Há evidências que indivíduos com melhores condições de vida tendem a mostrar atitudes e opiniões mais favoráveis para com os imigrantes e os refugiados. Por outro lado, já foi mostrado que o número de pedidos de asilo que cada país recebe tem pouco impacto na sua opinião pública, embora seja a partir de 2015, com a maior visibilidade e expressão numérica das populações deslocadas a chegarem Europa, que o tema dos refugiados passa a ganhar centralidade na agenda política europeia e na opinião pública. Países como a Alemanha, França, Reino Unido e a Suécia, que receberam mais requerentes de proteção internacional desde 2015, mostraram ser mais favoráveis e ter maior solidariedade no acolhimento, quando outros países com menor procura de refugiados – e.g. Hungria, República Checa e Eslováquia –, assumiram desde o início posições negativas e mais desfavoráveis, fechando as suas fronteiras para prevenir a entrada de refugiados. A solidariedade institucional e política desfavorável nestes últimos países contrastou bastante com a deflagração da solidariedade social na maioria dos países europeus, tanto de iniciativa da sociedade civil (que em muito casos ofereceu mesmo alojamento, alimentação e outros apoios) como dos governos.

O posicionamento dos partidos políticos nos vários países europeus em torno da política do asilo determina o favorecimento ou desfavorecimento da imigração e da proteção de refugiados: partidos de extrema direita têm mostrado posições mais restritivas face à diversidade cultural, à imigração e à chegada e acolhimento de refugiados, identificando-se que o florescimento e ganhos eleitorais destes partidos em determinados países europeus reflete-se também em opiniões públicas mais desfavoráveis e em atitudes mais negativas face aos imigrantes e aos refugiados nesses países. Usando os resultados do inquérito social europeu de 2016, Bermúdez (2020: 8) mostra que é nos países onde os partidos de extrema direita têm ganho mais apoio do eleitorado nos últimos anos que há, simultaneamente, menos favorecimento na opinião pública à compreensão ou generosidade que os governos devem ter na apreciação de pedidos de proteção por refugiados – mais evidente no caso da Hungria, Eslovénia e Áustria.

CAPÍTULO 2. PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL A PORTUGAL

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 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) a entidade responsável pela instrução dos processos de pedidos de proteção internacional e pela respetiva decisão de aceitação ou indeferimento (SEF, 2019: 46).

Portugal esteve entre os primeiros países do mundo a ratificar a Convenção de Genebra em 1961, comprometendo-se 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.

Nos últimos seis anos **Portugal esteve também entre os países europeus que respondeu mais favoravelmente a compromissos de recolocação** de requerentes de proteção de outros Estados-membros (especialmente da Grécia e da Itália) **e de reinstalação** de refugiados, respondendo a sinalizações do ACNUR (especialmente a partir da Turquia e do Egípto), participando em vários mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que induziram ao incremento desta realidade no país.

Neste capítulo detalham-se os dados disponíveis sobre pedidos de proteção internacional a Portugal disponibilizados pelo SEF e pelo CPR. Estes dados permitem a caracterização da evolução dos pedidos de proteção internacional a Portugal (subcapítulo 2.1), e das decisões proferidas – de deferimento (subcapítulo 2.2) e de indeferimento (subcapítulo 2.3) – 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 subjacente 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 1.2.3), considera-se relevante analisar também neste capítulo os movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo de Portugal, tanto quando Portugal foi requerido como quando foi requerente (subcapítulo 2.4).

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 2.5).

2.1. Tendências gerais dos pedidos de Proteção Internacional a Portugal

Embora seja claro a partir dos dados internacionais (detalhados no capítulo 1 deste relatório) que Portugal não se encontra entre os principais destinos de asilo no mundo ou na Europa (em 2020 o país posiciona-se na vigésima segunda posição entre os 27 Estados-membros da UE, sendo que os pedidos de proteção internacional a Portugal representaram apenas 0,2% do total de pedidos da UE27), 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 2020 o país quadruplicou o número de pedidos atingindo o valor mais elevado, de 1.820 pedidos em território nacional, em 2019, descendo para 1.002 pedidos no último ano.

Entre 2015 e 2020, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu seis canais distintos, 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*. Entre 2015 e 2020, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada para além de pedidos em território nacional, por mais cinco mecanismos: (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); (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 2020 o país recebeu 631, ou seja, 62,5% de execução); (4) o mecanismo de *recolocação voluntária de menores não acompanhados*, que vigora desde 2020 (com o compromisso de acolhimento até 500 crianças e jovens, das quais 72 chegaram a Portugal em 2020, 14,4%) e (5) o mecanismo de recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia para o acolhimento, numa fase inicial, de 100 pessoas, das quais 3 chegaram em 2020. Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à 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, 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, de Itália e Malta desde julho de 2018 e da Grécia desde março de 2020) 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.

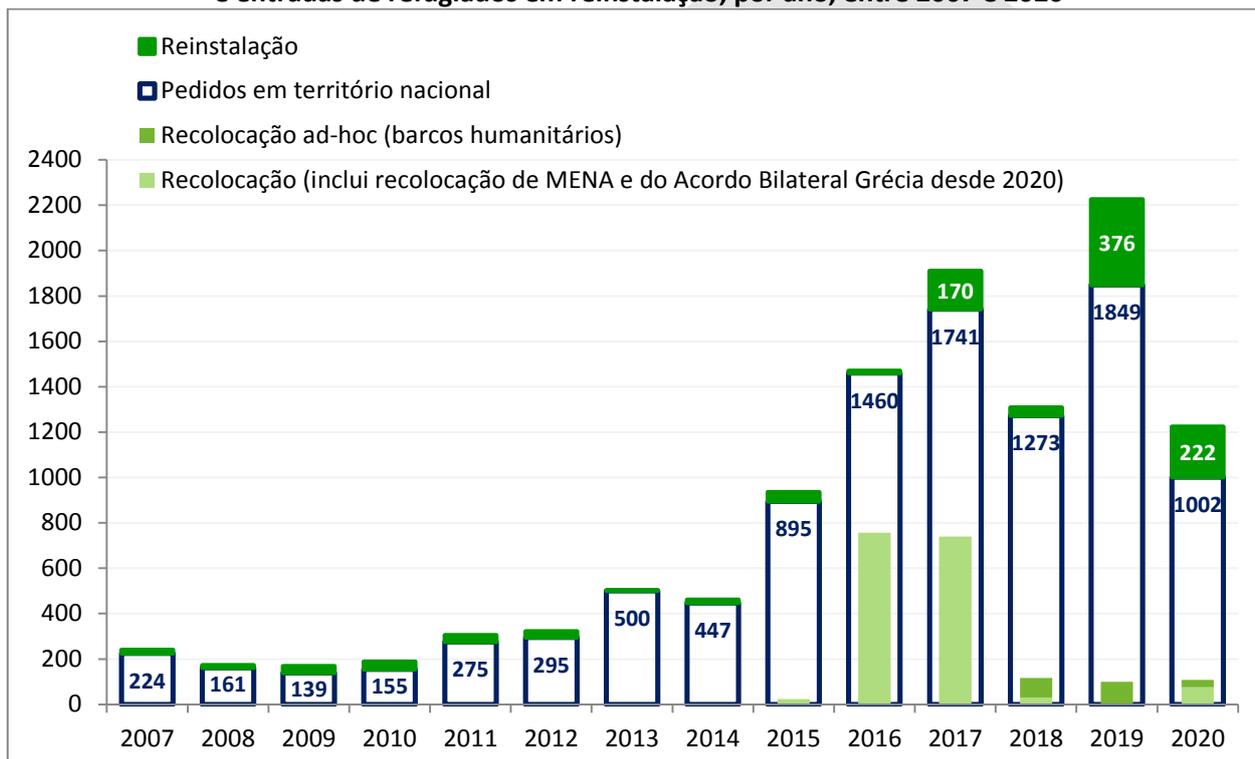
O incremento dos pedidos de proteção internacional em território nacional é particularmente evidente nos últimos anos, coincidindo com o ocorrido ao nível europeu, e que contrasta bastante com o observado no início da presente década em Portugal: de 275 pedidos em 2011, o país passou para 1.834 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais), valor mais elevado alguma vez apurado no país (vd. gráfico 2.1). Em 2019, face ao ano anterior, Portugal registou um incremento de +41,6% pedidos de proteção internacional em território nacional, depois de em 2018 se ter verificado uma diminuição face ao ano anterior (-26,6%). Em 2020, porém, Portugal regista uma redução do número de pedidos de proteção internacional em território nacional para 1.002 (-45% face ao ano anterior), tendência coincidente com o verificado no contexto europeu (-33% na UE27) e que reflete, nomeadamente, os efeitos da pandemia Covid-19.

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, Portugal passa a acolher a recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (que chegam a Itália e a

Malta), num apoio humanitário a pessoas resgatadas do mar Mediterrâneo que chegam à Europa e, mais recentemente, acolhe cidadãos recolocados oriundos da Grécia, no âmbito do programa europeu de recolocação voluntária de menores não acompanhados e do acordo administrativo celebrado entre Portugal e a Grécia. 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 1.273 pedidos em território nacional apenas 30 foram da recolocação e 86 de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários.

Nota-se que, nos últimos anos, os pedidos espontâneos de proteção internacional *stricto sensu* (excluindo o mecanismo de recolocação e recolocação *ad hoc* de barcos humanitários) a Portugal têm vindo a aumentar de forma consistente: de 703 pedidos espontâneos em 2016, Portugal passa para 1.002 pedidos em 2017 (+42,5% face ao ano anterior), para 1.157 em 2018 (+15,5%), excluindo nesse ano as 30 entradas de recolocação e ainda as 86 de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários, e sobe para 1.750 em 2019 (+51,3%), excluindo 99 recolocações *ad hoc* dos barcos humanitários. No último ano, porém, este número dos pedidos espontâneos *stricto sensu* volta a descer para 894 (-48,9% face ao ano anterior), tendo também só ocorrido 33 transferências por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 72 recolocações de menores não acompanhados da Grécia e 3 recolocações de uma família do acordo bilateral com a Grécia, como consequência do próprio contexto de pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 que induziu, a título excecional e temporário, à reposição do controlo documental de pessoas nas fronteiras internas e restrição de voos (definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020).

Gráfico 2.1. Pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional e entradas de refugiados em reinstalação, por ano, entre 2007 e 2020



Fonte: EUROSTAT (extração 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. As discrepâncias podem associar-se à consolidação da informação nos dados administrativos e à publicação pelo EUROSTAT de dados provisórios disponibilizados pelo Estado-membro.

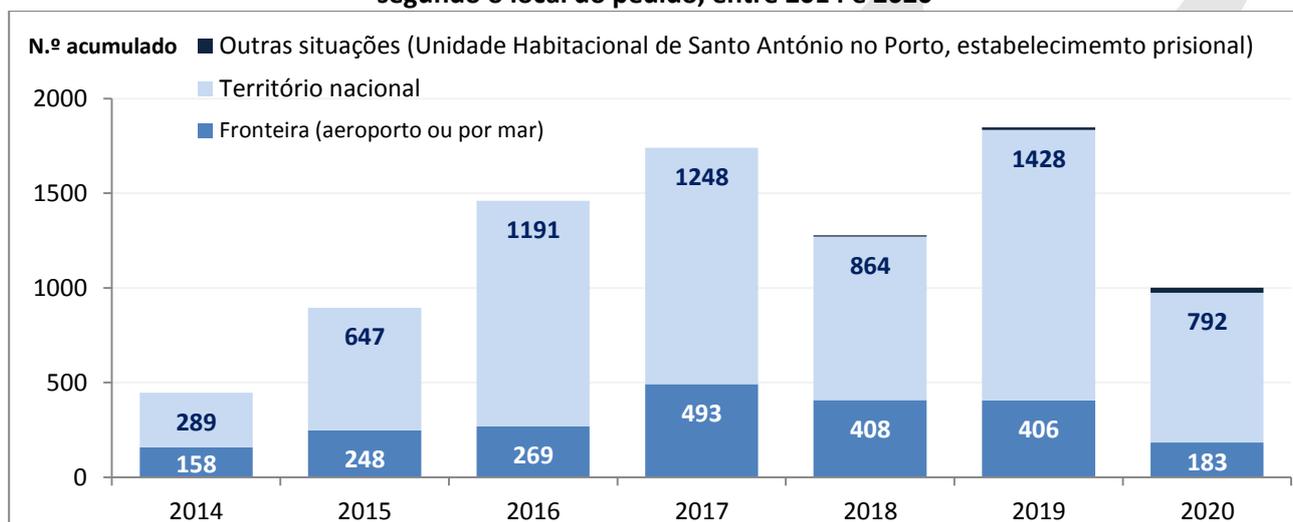
Ao apuramento global dos pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional tem acrescido ainda o número de refugiados que entra no país anualmente ao abrigo do mecanismo de *reinstalação* (que incluiu o programa Turquia 1x1, entre 2016 e 2017, e o mecanismo de reinstalação 2018-

2019¹²) 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 Egito e 186 da Turquia). Em 2020 o número de reinstalados no país volta a ser reforçado, com 222 refugiados transferidos para Portugal (30 vindos do Egito e 192 da Turquia), ainda no âmbito do mecanismo de reinstalação 2018-2019.

Resulta, assim, que em 2019 Portugal acolheu um total de 2.225 pessoas (1.750 pedidos formulados em território nacional e 376 refugiados do Programa Nacional de Reinstalação), assumindo-se como o ano em que o país acolheu mais pessoas no âmbito da proteção internacional desde sempre (vd. gráfico 2.1). Já em 2020 o país acolheu através do seu sistema de asilo 1.224 cidadãos estrangeiros (1.002 pedidos formulados em território nacional e 222 refugiados reinstalados).

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 e 18,3% em 2020). – vd. gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, segundo o local do pedido, entre 2014 e 2020



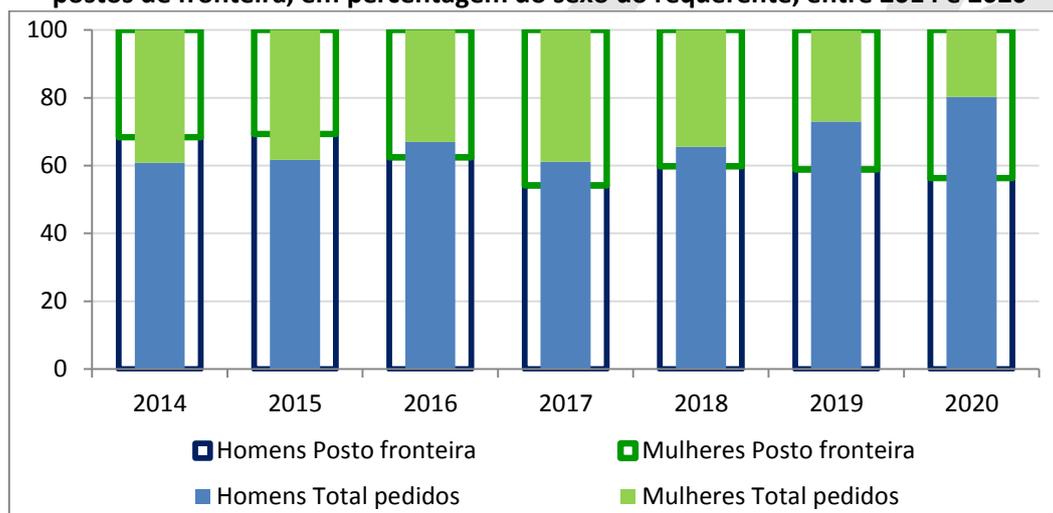
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

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 sete anos (entre 2014 e 2020), nota-se que embora as requerentes de proteção internacional do **sexo** feminino tenham globalmente menor expressão em

¹² Brevemente também integrará transferências ao abrigo do programa de reinstalação 2020-2021.

pedidos de proteção internacional a Portugal (representaram 26,8% do total de pedidos em 2019 e 19,8% em 2020, correspondendo o último ano ao ano em que assumem menor importância relativa), 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 e 2020: em 2018 as mulheres que requereram proteção internacional em posto de fronteira nacional representaram 40,2% (+6pp que no total de pedidos de mulheres), em 2019 as mulheres requerentes em postos de fronteira representaram 41,1% (+14pp que o observado no total de pedidos) e em 2020 representaram 43,7% (+24pp que o registado no total de pedidos) – vd. gráfico 2.3.

Gráfico 2.3. 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 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Quadro 2.1. Total de pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, pedidos solicitados em postos de fronteira e em território nacional, por dez principais nacionalidades, 2020

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
Gâmbia	157	Guiné-Bissau	35	38,0	Gâmbia	148	94,3
Angola	117	Rep. D. Congo	19	67,9	Angola	110	94,0
Guiné-Bissau	92	Marrocos	17	20,0	Senegal	71	89,9
Marrocos	85	Guiné	16	20,3	Guiné	63	79,7
Guiné	79	Mali	11	44,0	Marrocos	61	71,8
Senegal	79	Camarões	9	56,3	Guiné-Bissau	56	60,9
Nigéria	42	Jordânia	9	100,0	Nigéria	40	95,2
Afeganistão	30	Gâmbia	7	4,5	Afeganistão	25	83,3
Rep. D. Congo	28	Gana	7	43,8	Paquistão	22	95,7
Mali	25	Angola	7	6,0	Serra Leoa	20	95,2
Total	1002	Total	183	18,3	Total	792	79,0

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

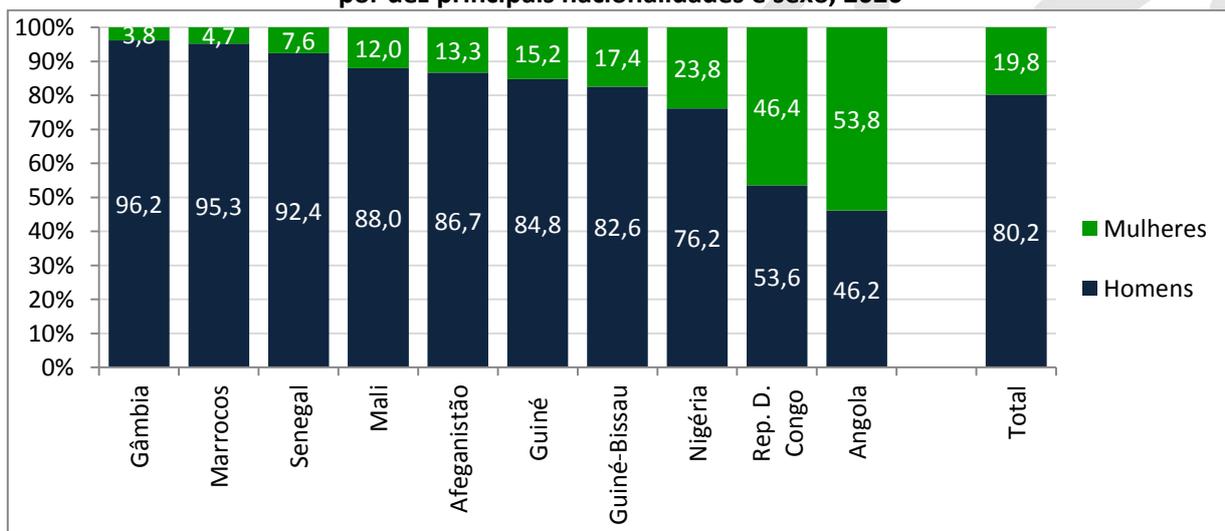
Verificam-se ainda algumas discrepâncias em função das **nacionalidades** mais representadas em cada local onde é apresentado o pedido de proteção internacional em Portugal. Tendo por referência o ano de 2020¹³, no total de requerentes de asilo em Portugal destacam-se nas dez principais nacionalidades: Gâmbia com 157 pedidos, representando 15,7% do total de pedidos de 2020 (foram 173 em 2019 ou 9,4%

¹³ Conforme se havia mostrado no quadro 1.6. com dados do EUROSTAT e que os dados administrativos do SEF corroboram, embora com números absolutos consolidados e por isso ligeiramente diferentes.

dos pedidos); Angola com 117 pedidos ou 11,7% do total (308 ou 16,7% do total de pedidos de 2019); Guiné-Bissau com 92 pedidos ou 9,2% do total de pedidos (foram 160 ou 8,7% dos pedidos no ano anterior); Marrocos com 85 pedidos ou 8,5% dos pedidos, entrando no último ano para as dez nacionalidades mais representadas; Guiné com 79 pedidos (foram 128 em 2019); Senegal com 79 pedidos (mais que em 2019 quando foram 73); Nigéria com 42 pedidos (metade dos observados em 2019, quando foram 82); Afeganistão com 30 pedidos; República do Congo com 28 pedidos; e Mali com 25 pedidos – vd. quadro 2.1.

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 2020 para o total de pedidos verificam-se nos pedidos solicitados nos postos de fronteira em Portugal, destacando-se, nesses, os pedidos de pessoas da Guiné-Bissau (35 pedidos em posto de fronteira, representando esse local de apresentação do pedido 38% do total de pedidos dessa nacionalidade) e da República Democrática do Congo (79 pedidos em posto de fronteira, representando esse local de apresentação do pedido 67,9% do total de pedidos dessa nacionalidade) que ocupava a nona posição no total geral de pedidos, mas que se assume como a segunda principal nacionalidade nos pedidos em postos de fronteira. Destaque ainda para outras nacionalidades que se mostram sobre representadas nos pedidos em postos de fronteiras e não nos pedidos em território nacional: os pedidos de nacionais da Jordânia foram na sua totalidade efetuados em posto de fronteira (9 pedidos num posto de fronteira, representando 100% do total de pedidos dessa nacionalidade feitos ao país em 2020) e mais de metade dos pedidos de nacionais dos Camarões (9 pedidos em posto de fronteira, representando 56,3% do total dos pedidos de asilo a Portugal). Nota-se, deste modo, que 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 – vd. quadro 2.1. 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 Paquistão que fizeram 22 pedidos em território nacional (nona nacionalidade mais representada nos pedidos em território nacional) que representam 95,7% do total de pedidos de proteção internacional feito a Portugal nesse ano, e os nacionais da Serra Leoa, em que os 20 pedidos feitos em território nacional representaram 95,2% do total de pedidos nesse ano dessa nacionalidade.

Gráfico 2.4. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e sexo, 2020



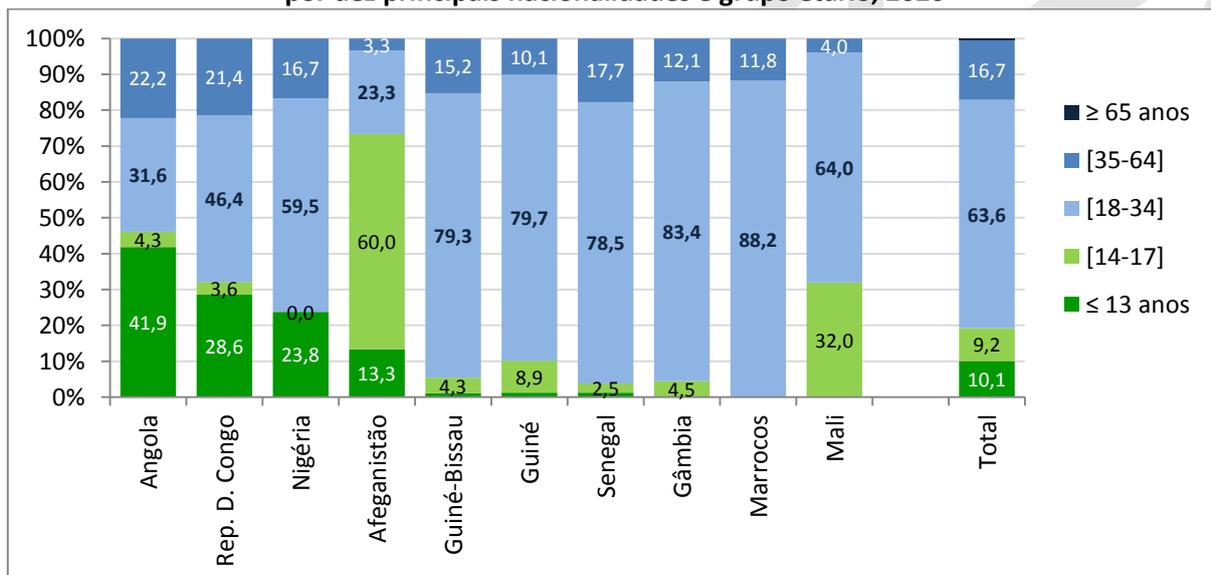
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

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 80,2% do total de pedidos em 2020, e foi 73,2% em 2019) – resultado que acompanha a tendência europeia (tal como se havia mostrado a partir dos dados do EUROSTAT no gráfico 1.6 em 2020, 65% dos requerentes na UE27 são do sexo masculino, e em 2019 significaram 63% dos requerentes) –, há nacionalidades em Portugal onde o sexo masculino ainda se destacou mais (e.g. 96,2% dos requerentes da Gâmbia são do sexo masculino, 95,3% de Marrocos e 92,4% do Senegal), bem como nacionalidades onde o sexo feminino representou cerca de metade dos requerentes de proteção (e.g. 53,8% dos requerentes de Angola são do sexo feminino e 46,4% da República Democrática do Congo) – vd. gráfico 2.4.

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 2020. Como se mostrou antes (a partir dos dados do EUROSTAT no gráfico 1.7), globalmente, os requerentes de proteção internacional em Portugal apresentam uma distribuição por idades próxima da média da UE27 (embora ligeiramente com menor expressão de menores): em 2020 os requerentes com menos de 13 anos representavam 10% do total de pedidos de asilo processados em Portugal (24,1% no cômputo geral da UE27); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 9% (5,9% na UE27); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 63,5% (48,3% no total da UE27); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 17,5% (21,8% na UE27). Os dados administrativos do SEF para 2020 confirmam a tendência de uma sobre representação de requerentes de proteção com entre 18 e 34 anos de idade (63,6% do total de requerentes em 2020), assumindo o grupo etário dos 35 aos 64 anos o segundo com maior importância relativa de requerentes (16,7% dos requerentes), e o grupo etário com idades menores a 13 anos o terceiro grupo (10,1% dos requerentes), sendo praticamente inexistentes requerentes com 65 e mais anos de idade (0,5%). 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 18 e 34 anos (destacando-se especialmente neste âmbito os requerentes de Marrocos com 88,2% de requerentes deste grupo etário, da Gâmbia com 83,4%, da Guiné com 79,7%, da Guiné-Bissau com 79,3% e do Senegal com 78,5%), identificam-se nacionalidades em que a prevalência de pessoas com menos de 13 anos é bastante maior (e.g. 41,9% de requerentes angolanos), tal como nacionalidades com maior número de requerentes com idades entre os 14 e 17 anos (e.g. 60% dos requerentes do Afeganistão) – vd. gráfico 2.5.

Gráfico 2.5. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e grupo etário, 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

2.1.1. Pedidos de menores estrangeiros 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 de qualquer requerente de asilo. A grande diferença 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 SEF recebe o pedido e inicia o procedimento tal como procede para outros requerentes, comunicando-o de imediato ao ACNUR e ao CPR (Conselho Português para os Refugiados) 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 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 Risco (CPCJRs)** 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 alegava¹⁴, 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

¹⁴ 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.

anos, apresentando-se com os seguintes objetivos: *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 (a detalhar no subcapítulo 3.3), 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, ou quando é identificado em situação irregular em território nacional, é-lhe emitida uma autorização de residência temporária com dispensa de visto de entrada (conforme alínea e) do artigo 122º da Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, de 4 de julho com sucessivas alterações, específica para “menores, obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil”).

Quando admitidos para instrução do pedido de asilo, os menores não acompanhados obtêm uma autorização de residência provisória (válida por 4 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.

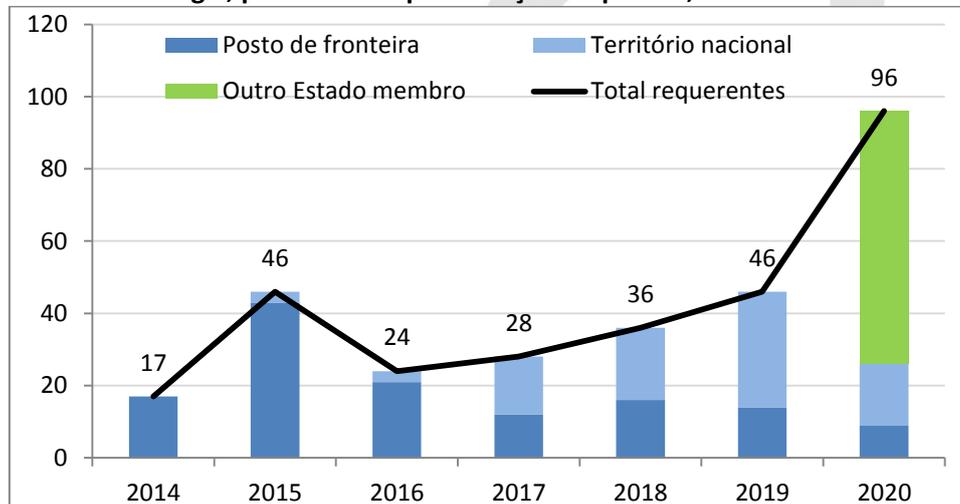
Adquirida a maioria, estes beneficiários de proteção internacional em Portugal ficam enquadrados em medidas de promoção e proteção de apoio em autonomia de vida, em articulação entre o CPR e as CPCJR, ou são sinalizados ao Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo ISS, para serem apoiados pela Segurança Social ou a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, nomeadamente numa transição para a autonomia, para adquirirem alojamento próprio, apoios para seguirem os estudos, entre outros (a detalhar um pouco mais no subcapítulo 3.3).

A partir de 2020, a acrescentar a estes pedidos de proteção espontâneos de menores não acompanhados, Portugal passou também a integrar o grupo de países europeus com **compromissos de recolocação** europeus, de base voluntária, para menores não acompanhados (detalhado anteriormente no subcapítulo 1.3.3). Com o compromisso de receber até 500 menores não acompanhados da Grécia, Portugal posicionou-se como o terceiro país europeu com o compromisso numericamente mais expressivo (30% do total de compromissos dos países participantes no programa de acolher 1.600 menores não acompanhados ou 9,7% do compromisso global dos países participantes no programa para a recolocação de 5.145 pessoas), obtendo uma execução no final de 2020 de 14,4% com um total de 72 jovens recolocados no país. A maioria desses menores não acompanhados transferidos para Portugal é do sexo masculino (70 dos 72 recolocados eram rapazes), observando-se uma sobre representação de algumas idades (35 jovens com 17 anos e 26 com 16 anos à chegada) e nacionalidades (23 nacionais do Paquistão, 21 do Afeganistão, 8 do Egito, 3 da Gâmbia, 3 do Iraque, 3 da República Democrática do Congo, 3 da Síria, e os restantes de outras nacionalidades).

Em resultado deste compromisso de recolocação do país, 2020 tornou-se no ano em que Portugal acolheu mais menores não acompanhados estrangeiros para proteção (vd. gráfico 2.6). 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 (46 pedidos), número que duplicou em 2020 quando passam a ser 96 os pedidos de asilo registados de menores não acompanhados (vd. gráfico 2.6).

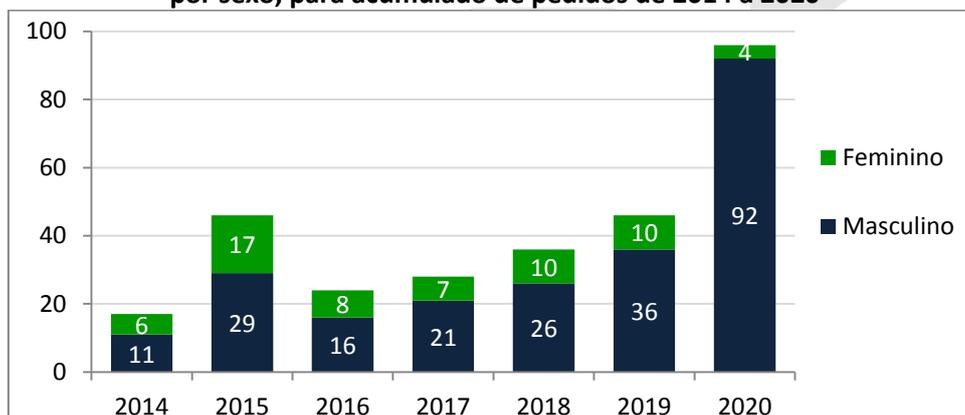
Gráfico 2.6. Pedidos de proteção internacional de menores estrangeiros* não acompanhados a Portugal, por local de apresentação do pedido, de 2014 a 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (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 1.7). 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.

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 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). Em 2020, não contabilizando os menores não acompanhados recolocados a partir de outro Estado-membro (neste caso a Grécia), mantém-se a sobre representação dos pedidos de menores não acompanhados efetuados em território nacional (17 pedidos) por comparação aos pedidos sinalizados em postos de fronteira (9) – vd. gráfico 2.6.

Gráfico 2.7. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo, para acumulado de pedidos de 2014 a 2020

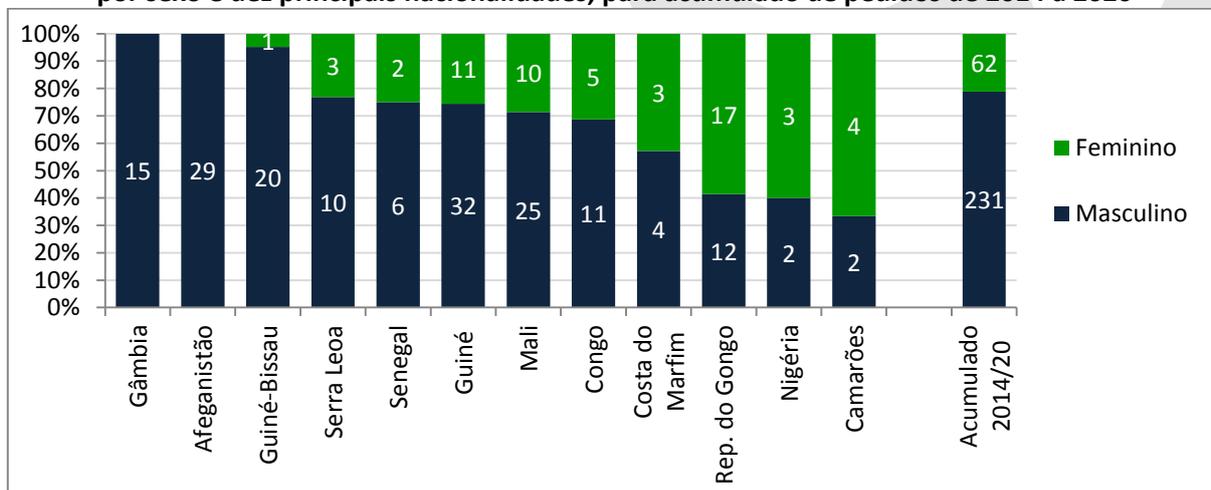


Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

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; e em 2020, a totalidade dos 17 pedidos em território nacional foram do sexo masculino), enquanto nos pedidos nos postos de fronteira destacam-se as requerentes menores do sexo feminino (em 2019 entre os 14 pedidos nos postos de fronteira, 8 foram do sexo feminino e apenas 6 do sexo masculino; e em 2020, 2 dos 9 pedidos nos postos de fronteira foram do sexo feminino). 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. Em 2020 registou-se o menor número de pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados do sexo feminino (apenas 4 entre 96 pedidos) – gráfico 2.7.

Considerando, por outro lado, o acumulado de pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal entre 2014 e 2020, embora se verifique que globalmente os menores não acompanhados são maioritariamente do sexo masculino (78,8%, ou 231 requerentes do sexo masculino de um total acumulado de 293 pedidos de menores não acompanhados dos últimos sete anos), identifica-se que há nacionalidades que tiveram exclusivamente requerentes do sexo masculino (os 15 pedidos de menores não acompanhados da Gâmbia nos últimos sete anos foram todos do sexo masculino, tal como os 29 pedidos do Afeganistão). Entre as dez principais nacionalidades dos pedidos de proteção internacional acumulados entre 2014 e 2020, apenas três 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 12 do sexo masculino), da Nigéria (3 pedidos de raparigas versus 2 pedidos de rapazes) e dos Camarões (4 pedidos de raparigas versus 2 de rapazes nos últimos sete anos) – vd. gráfico 2.8.

Gráfico 2.8. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo e dez principais nacionalidades, para acumulado de pedidos de 2014 a 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (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), 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, 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). – vd. quadro 2.2.

As nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção de menores não acompanhados em Portugal até 2019 (vd. acumulado de 2014 a 2019 no quadro 2.2) contrastavam bastante com o observado na UE27 (vd. quadro 1.8), onde se têm destacado os menores não acompanhados do Afeganistão, da Síria, do Paquistão, da Somália e do Bangladesh. Em 2020, porém, com o incremento do número de pedidos de asilo por menores não acompanhados como consequência da recolocação de outro Estado-membro para Portugal, alteram-se as nacionalidades mais representadas neste universo: a nacionalidade numericamente mais representada no último passa a ser a paquistanesa (22 pedidos), a afegã (20 pedidos) e a egípcia (9 pedidos), surgindo só depois destas as nacionalidades habitualmente mais representadas no universo de pedidos de proteção de menores não acompanhados a Portugal (e.g. Guiné, Gâmbia, Guiné-Bissau).

Quadro 2.2. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados solicitados em Portugal, por principais nacionalidades, para acumulado de 2014 a 2019, 2019 e 2020

Acumulado de 2014 a 2019		2019		2020	
Principais nacionalidades	N	Principais nacionalidades	N	Principais nacionalidades	N
Guiné	35	Guiné-Bissau	10	Paquistão	22
Mali	32	Guiné	9	Afeganistão	20
Rep. Democrática do Congo	28	Rep. Democrática do Congo	7	Egipto	9
Guiné-Bissau	17	Gâmbia	6	Guiné	8
Congo	15	Senegal	4	Gâmbia	7
Serra Leoa	11	Mali	2	Guiné-Bissau	4
Afeganistão	9	Serra Leoa	2	Síria	3
Gâmbia	8	Nigéria	2	Mali	3
outras nacionalidades	42	Outras nacionalidades	4	Outras nacionalidades	20
Total	197	Total	46	Total	96

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

2.1.2. 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.

Segundo dados apurados pelo SEF¹⁵, 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 2.3. 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). Em 2020, porém, volta a diminuir esse número, tendo sido contabilizados pelo SEF apenas 5 pedidos de proteção internacional de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica.

¹⁵ 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 excecionalmente 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.”

Em 2019, 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). Já em 2020 na totalidade dos 5 pedidos de proteção internacional de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica foi alegado o casamento forçado ou arranjado (1 dos Camarões, 1 da Gâmbia e 3 da Guiné Conacri), tendo desse universo apenas um caso sido admitido.

Quadro 2.3. 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
Líbano			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: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (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 Líbano e da Jamaica em 2019, mas neste indicador de proteção específica a mulher ou rapariga identifica 1 pedido para cada nacionalidade.

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 em 2019 foi na situação de proteção específica; da Serra Leoa, dos 11 pedidos de proteção internacional do sexo feminino em 2019, 6 foram de situações de proteção específica e, desses, a totalidade por situações de mutilação genital feminina) – vd. quadro 2.3.

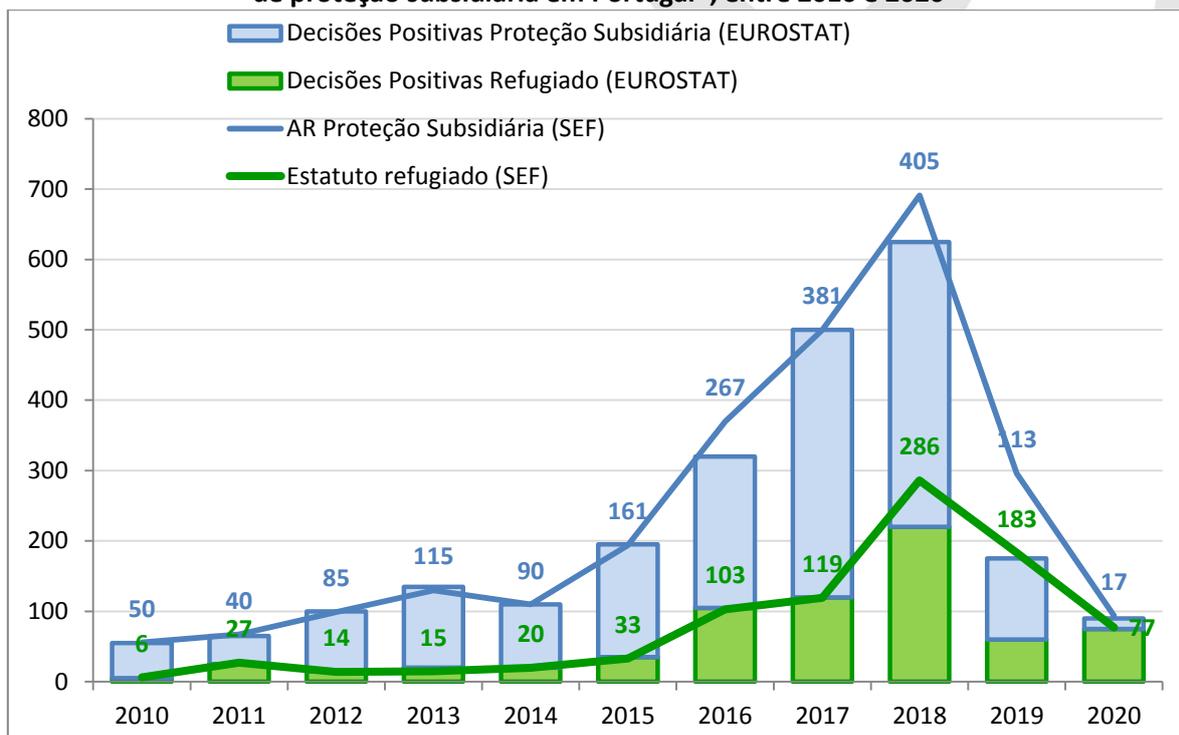
2.2. Deferimentos: concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária

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 2.9).

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), 2019 apurado 183 concessões e 2020 com 77 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). Em 2020, porém, passa a ser diminuto o número de concessões de proteção subsidiária (17 no total) por comparação ao estatuto de refugiado – vd. gráfico 2.9.

Gráfico 2.9. Concessões do estatuto de refugiado e de autorizações de residência de proteção subsidiária em Portugal*, entre 2010 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados e EUROSTAT (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.

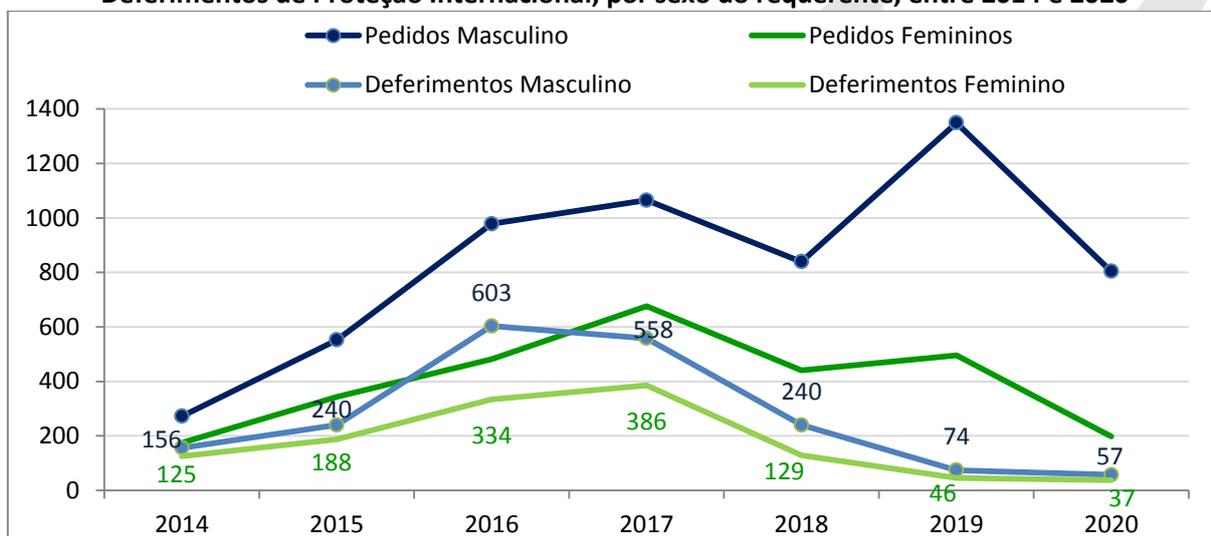
Importa, neste âmbito, analisar as decisões positivas mais detalhadamente, compreendendo que no número total de **deferimentos** de cada ano apurado pelo SEF não constam as pessoas que chegam a Portugal já com estatuto de refugiado em cada ano (por via dos canais de reinstalação, nomeadamente, pelo Mecanismo 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 tem sido superior ao número de decisões

positivas ou deferimentos de cada ano. 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.¹⁶

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 para 369 em 2018 (face a 1.273 pedidos em 2018), para apenas 120 em 2019 (face a 1.849 pedidos) e para 94 em 2020 (face a 1.002 pedidos).

Resulta, assim, como se observa no gráfico 2.10, que nos últimos anos, em especial desde 2017, verifica-se um aumento da 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); nos últimos três anos observa-se uma quebra acentuada do número de deferimentos tanto no sexo masculino (240 em 2018, 74 em 2019 e 57 em 2020) como no sexo feminino (129 em 2018, 46 em 2019 e apenas 37 em 2020). 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 2.10.

Gráfico 2.10. Pedidos de Proteção Internacional em Portugal e Deferimentos de Proteção Internacional, por sexo do requerente, entre 2014 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

¹⁶ 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.

Deve atender-se que se os deferimentos diminuíram substantivamente nos três 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, diminuíram nos pedidos os requerentes que têm tido uma maior taxa de reconhecimento da necessidade de proteção.

Como se mostrou antes (a partir do quadro 1.11 e 1.12) **nem todas as nacionalidades têm o mesmo grau de reconhecimento da necessidade de proteção internacional**, o que influi diretamente no volume de decisões favoráveis de cada país em cada ano. Deve atender-se ainda que os países não recebem as mesmas nacionalidades de requerentes. Do total das decisões de 1ª instância a pedidos de asilo nos países da UE27 em 2020 (521 mil), menos de metade deu origem a decisões positivas (211,8 mil), traduzindo uma taxa média de reconhecimento no último anos de 40,7% no espaço europeu. Entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2020 na UE27, identificam-se taxas de reconhecimento bastante variáveis em função das nacionalidades dos requerentes: a maior taxa de reconhecimento em 2020 foi para os nacionais da Venezuela (95%), seguindo-se os nacionais da Síria (84,9%), da Eritreia (80,9%), da Somália (60,1%) e do Afeganistão (57,9%), tendo as restantes nacionalidades obtido menos de metade de reconhecimento ao pedido de proteção internacional nos países da UE27. Em contraste, em 2020, as mais baixas taxas de reconhecimento na UE27 associaram-se aos nacionais da Colômbia (2,5%), da Geórgia (4,3%), do Bangladesh (7,5%), do Paquistão (10,1%), da Ucrânia (11,1%) e da Nigéria (16,8%).

Comparando os resultados do total da UE27 com os resultados de Portugal para 2020, identifica-se que o país tem recebido mais pedidos de proteção internacional de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento, o que explica em parte a baixa taxa de decisões positivas do país (apenas 23 decisões positivas em cada 100 decisões) por comparação à média global dos países da UE27 (41 decisões positivas em cada 100 decisões). Os dados publicados pelo EUROSTAT sobre Portugal mostram que, em 2020, a maioria das decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas em Portugal foram para requerentes nacionais de Angola e de Marrocos, tendo todas sido desfavoráveis, conduzindo a uma taxa de reconhecimento de 0% destas nacionalidades no país, embora globalmente na UE27 a taxa de reconhecimento dessas nacionalidades tenha sido, respetivamente, de 11,7% e 10% no último ano. Seguiram-se a essas nacionalidades, os requerentes da Ucrânia (25 decisões, das quais 5 foram favoráveis, refletindo uma taxa de reconhecimento de 20%, sendo essa taxa superior à verificada na UE27 que foi de 11,1%) e da Síria (20 decisões, todas positivas, uma taxa de reconhecimento de 100% no país, taxa também superior à registada na UE27 que foi de 84,9%). No último ano destacam-se ainda, com taxas de reconhecimento de 100% em Portugal, os requerentes da Turquia (15 decisões em Portugal, todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento na UE27 tenha sido em 2020 de 43,3%), do Paquistão (15 decisões em Portugal, todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento na UE27 tenha sido de apenas 10%), da Rússia (embora a taxa de reconhecimento na UE27 fosse de 20,9%), da Eritreia (com taxa de 80,9% na UE27), do Sudão (versus 43% de taxa na UE27), do Irão (31,4% de reconhecimento na UE27) e do Iraque (42,8% de taxa na UE27). Contrastando com a taxa de reconhecimento de proteção internacional na

UE27, em 2020 em Portugal nenhum requerente da Venezuela obteve uma decisão favorável ao seu pedido de proteção internacional (0% de taxa de reconhecimento no país, quando na UE27 a taxa de reconhecimento da Venezuela é a mais elevada com 95%).

Verifica-se uma associação positiva na procura de determinadas nacionalidades por proteção internacional de Portugal por haver relações históricas ou afinidades, ou redes sociais e familiares de comunidades já constituídas no país. Neste âmbito, destacam-se os países falantes de português que, embora se destaquem ao longo dos anos no número de decisões proferidas em Portugal, apresentam normalmente baixas taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional, tanto no país como na generalidade dos países da UE27. Ilustram bem esta realidade as decisões proferidas em 2020 sobre requerentes de Angola (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 11,7% de taxa de reconhecimento na UE27), da Guiné-Bissau (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 9,8% de taxa de reconhecimento na UE27), e do Brasil (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 8,3% de taxa de reconhecimento na UE27).

Quadro 2.4. Deferimentos a pedidos de proteção internacional a Portugal, por dez principais nacionalidades dos requerentes em cada ano, entre 2016 e 2020

2016		2017		2018		2019		2020	
Síria	385	Síria	416	Eritreia	48	Angola	11	Síria	21
Eritreia	245	Iraque	162	Angola	33	Rep. Congo	11	Paquistão	15
Iraque	88	Ucrânia	119	Ucrânia	32	Irão	8	Turquia	15
Ucrânia	68	Eritreia	65	Somália	29	Líbia	7	Rússia	7
Apátrida	17	Angola	30	Síria	28	Ucrânia	6	Ucrânia	7
China	14	Venezuela	16	Turquia	25	Turquia	6	Iraque	6
Paquistão	13	Rep. Congo	13	Rep. Congo	18	Venezuela	6	Irão	5
Guiné	10	Apátrida	12	Sudão	15	Camarões	6	Eritreia	3
Rep. Congo	10	Rússia	12	Paquistão	14	Guiné	5	Sudão	3
Serra Leoa	9	Paquistão	10	Venezuela	13	Serra Leoa	4	Outras	12
Total	937	Total	944	Total	369	Total	120	Total	94

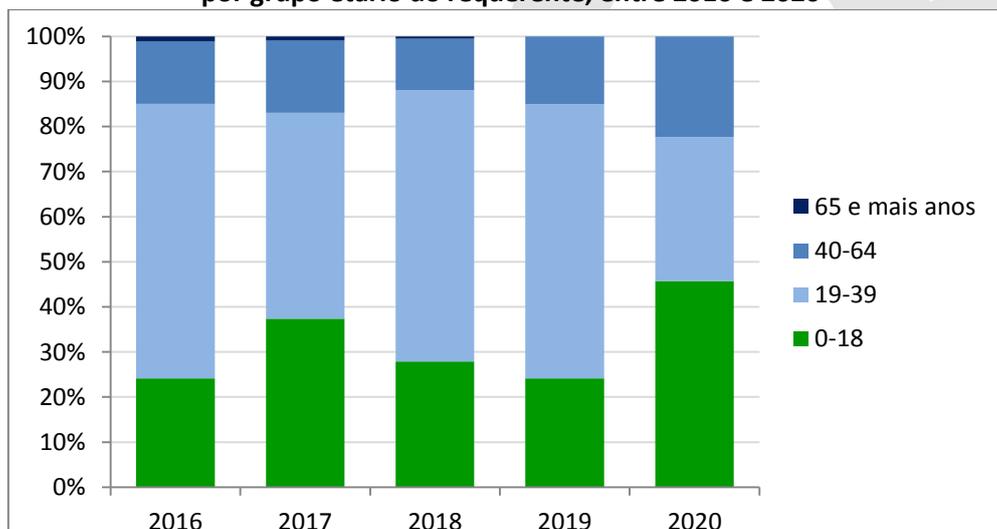
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Olhando para os dados administrativos do SEF sobre deferimentos de pedidos de proteção internacional, 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 constatarem, essencialmente, nacionalidades que no contexto europeu têm menores taxas de reconhecimento. Como analisado em Oliveira (2020: 106-108), 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 últimos anos não se identifica, nos deferimentos das dez nacionalidades numericamente mais representadas, nenhuma das nacionalidades cujas taxas de reconhecimento têm sido mais elevadas nos últimos anos, não apenas em Portugal como na generalidade dos países da UE27. 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). Em 2020, porém, embora o número de deferimentos

tenha diminuído substantivamente (para 94), voltam a destacar-se algumas das nacionalidades com maior taxa de reconhecimento no contexto europeu: o maior número de deferimentos foi para nacionais da Síria (21), do Paquistão (15) e da Turquia (15), não surgindo neste universo das nacionalidades com maior número de deferimentos nenhuma das nacionalidades com relações históricas ou afinidades culturais com Portugal que se destacaram nos anos anteriores (e.g. Angola).

A mesma heterogeneidade no universo dos que obtêm deferimento de proteção internacional em Portugal ao longo dos anos observa-se na comparação dos **grupos etários dos requerentes** (vd. gráfico 2.11). 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. Em 2020, refletindo em parte os compromissos de Portugal com a recolocação de menores não acompanhados, aumenta o impacto dos deferimentos para menores de 18 anos (passam a representar quase metade dos deferimentos do último ano, com 45,7%), incrementando ainda a importância relativa dos deferimentos de requerentes com entre 40 e 64 anos de idade (22,3%), perdendo expressão os deferimentos de requerentes com entre 19 e 39 anos (passam a representar apenas 31,9%).

Gráfico 2.11. Deferimentos de proteção internacional de Portugal, por grupo etário do requerente, entre 2016 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Os efeitos das nacionalidades mais representadas em cada ano na distribuição dos grupos etários dos requerentes com deferimento é evidente. 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. No último ano, dos 43 deferimentos a menores de 18 anos, 13 eram de nacionais da Síria, 10 do Paquistão e 6 da Turquia.

2.3. Indeferimentos e seus fundamentos

Como se analisou antes (no subcapítulo 1.2.2) a partir dos dados do EUROSTAT (vd. gráficos 1.11 e 1.12), em 2019 e 2020 Portugal incrementou bastante a sua taxa de recusa: de 40 recusas por cada 100 decisões em 2018, o país reportou em 2019 e 2020 cerca de 77% de recusas (quando a taxa de recusa na UE27 foi de 62% em 2019 e 59% em 2020).

Os dados administrativos do SEF acerca dos indeferimentos processados a pedidos de proteção internacional a Portugal mostram exatamente esta progressão acentuada nos últimos dois anos (vd. gráfico 2.12): de 2018 para 2019 passa-se de 551 para 1.016 indeferimentos (+84,4%) e em 2020 foram 733 indeferimentos. 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, contracorrente 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).

Como explica o SEF (citado em Oliveira, 2020:113-114), *“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”*.

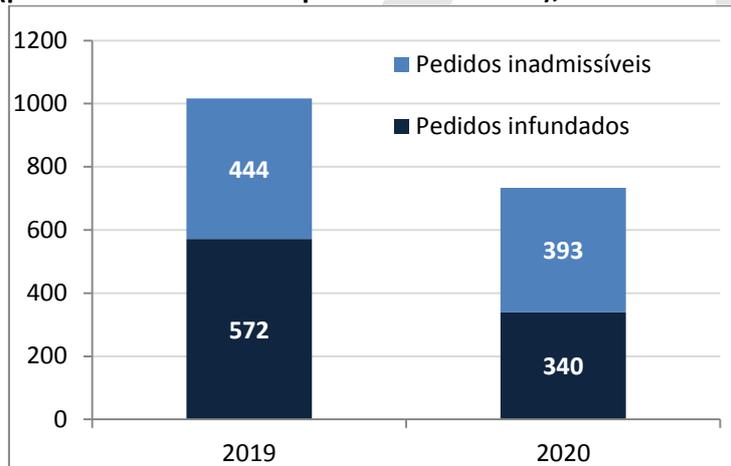
O aumento dos indeferimentos nos últimos dois anos reflete essencialmente um aumento de **pedidos infundados** (nos termos do artigo 19º da Lei do Asilo, Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei n.º 26/2014) de proteção internacional a Portugal: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 572 (56,3%) foram indeferidos por serem considerados infundados; e entre os 733 indeferimentos de 2020, 340 foram considerados infundados (46,4%), diminuindo o seu impacto face ao ano anterior (vd. gráfico 2.12).

Para além do incremento em Portugal dos pedidos infundados, verifica-se ainda, segundo dados administrativos apurados pelo SEF, o crescimento de **pedidos inadmissíveis**¹⁷ que induzem ao

¹⁷ 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 UE27; ou quando outro país é considerado primeiro país de asilo; ou quando outro país que não um Estado-membro é considerado país seguro; ou

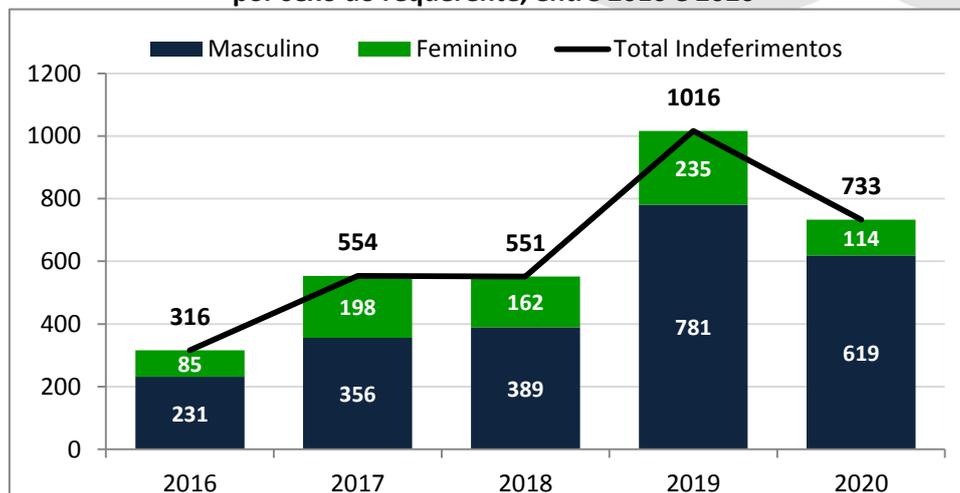
indeferimento imediato do SEF: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 444 (43,7%) foram considerados inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro (nos termos do artigo 19.º-A da Lei do Asilo); e em 2020, entre os 733 indeferimentos, 393 foram considerados inadmissíveis (53,6%). 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 Portugal tem de indeferir estes pedidos. O subcapítulo 2.4 detalhará exatamente esta 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 do país.

Gráfico 2.12. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por motivo do indeferimento (pedidos inadmissíveis e pedidos infundados), em 2019 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Gráfico 2.13. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por sexo do requerente, entre 2016 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

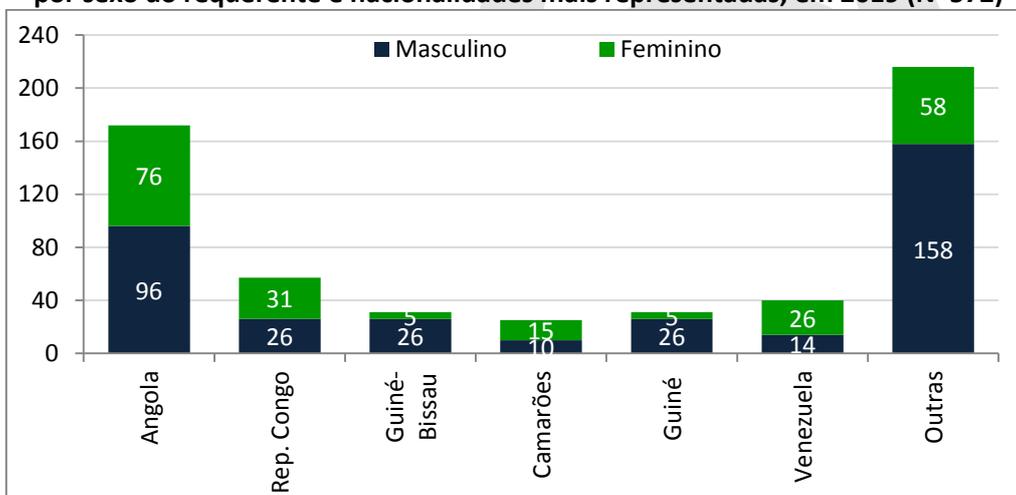
Atendendo ao **sexo** dos requerentes de que foram alvo de indeferimento nos últimos anos, verifica-se que o incremento dos indeferimentos está mais associado ao sexo masculino: de 2017 para 2018 observa-se um decréscimo dos indeferimentos do sexo feminino (-18,2%, passam de 198 para 162 indeferimentos), 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

quando foi apresentado um pedido subsequente em que não surgiram nem foram apresentados novos elementos que conduzam a beneficiar de proteção.

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). Em 2019 os indeferimentos do sexo masculino representaram 76,9% dos indeferimentos, subindo essa importância relativa para 84,4% em 2020 (619 dos 733 indeferimentos ocorridos no último ano) – vd. gráfico 2.13.

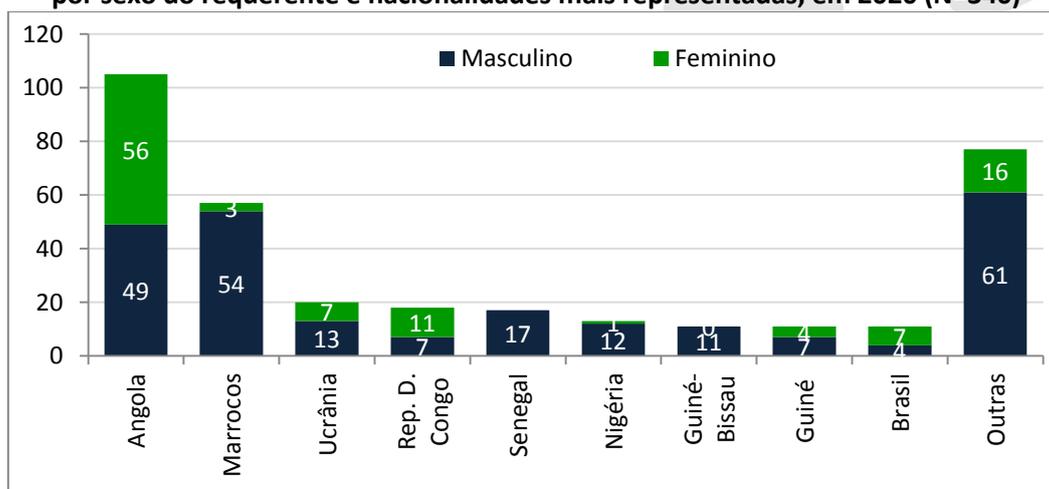
Na distribuição por sexo dos requerentes com pedido de proteção internacional considerado infundado em 2019 destaca-se o sexo masculino (356 rejeições, representando 62,2% das rejeições), representando as rejeições do sexo feminino apenas 37,8% (216 rejeições). Esta tendência não é, porém, uniforme a todas as nacionalidades mais representadas nos pedidos infundados: se há nacionalidades onde a quase totalidade das rejeições é 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 2.14.

Gráfico 2.14. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por sexo do requerente e nacionalidades mais representadas, em 2019 (N=572)



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Gráfico 2.15. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por sexo do requerente e nacionalidades mais representadas, em 2020 (N=340)



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Em 2020 verificam-se tendências semelhantes à observadas no ano anterior quanto à sobre representação do sexo masculino (69,1%) nos pedidos infundados de proteção internacional a Portugal. Por outro lado, continuam a identificar-se tanto nacionalidades onde os indeferimentos de pedidos infundados são essencialmente do sexo masculino (e.g. Marrocos, Senegal), como nacionalidades onde o sexo feminino

adquire maior importância relativa (e.g. República Democrática do Congo).

Focando também os indeferimentos por pedidos de proteção infundados em função da **nacionalidade dos requerentes**, destacam-se algumas nacionalidades que globalmente se associam às mais baixas taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional no contexto europeu, razão pela qual também aumentou o número de decisões de recusa.

Procedendo à análise das nacionalidades que na UE27 obtiveram maiores taxas de recusa em 2019 e 2020 (vd. quadro 2.5), 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 2.6).

Quadro 2.5. Total de decisões de 1ª instância e recusas a pedidos de proteção internacional no total de países da UE27, por principais nacionalidades dos requerentes, em 2019 e 2020

Principais nacionalidades	2019			Principais nacionalidades	2020		
	total decisões	Decisões negativas	Taxa de recusa		total decisões	Decisões negativas	Taxa de recusa
Nigéria	29.660	25.300	85,3	Colômbia	42.535	41.475	97,5
Paquistão	23.675	21.085	89,1	Afeganistão	41.775	17.605	42,1
Geórgia	18.705	17.960	96,0	Paquistão	18.805	16.925	90,0
Albânia	18.735	17.685	94,4	Nigéria	17.260	14.360	83,2
Iraque	29.845	17.135	57,4	Iraque	22.130	12.645	57,1
Afeganistão	34.035	15.700	46,1	Síria	74.395	11.205	15,1
Bangladesh	15.290	14.205	92,9	Turquia	18.145	10.295	56,7
Guiné	13.955	11.490	82,3	Bangladesh	10.610	9.810	92,5
Síria	68.965	10.060	14,6	Geórgia	9.145	8.755	95,7
Irão	14.555	9.765	67,1	Albânia	9.165	8.685	94,8
Rússia	10.985	8.610	78,4	Irão	12.025	8.255	68,6
Ucrânia	9.225	8.275	89,7	Guiné	10.520	8.210	78,0
Turquia	16.460	7.950	48,3	Rússia	8.975	7.100	79,1
Senegal	8.125	7.545	92,9	Ucrânia	7.705	6.850	88,9
Costa do Marfim	8.980	7.385	82,2	Costa do Marfim	7.605	6.060	79,7
Mali	8.595	7.190	83,7	El Salvador	7.660	6.020	78,6
Argélia	6.300	5.880	93,3	Honduras	6.445	5.580	86,6
Colômbia	6.270	5.860	93,5	Peru	5.675	5.380	94,8
Somália	11.105	5.625	50,7	Argélia	5.200	4.960	95,4
Gâmbia	6.110	5.510	90,2	Marrocos	6.905	4.920	71,3
Total	540.830	334.805	61,9	Total	521.010	309.185	59,3

Fonte: EUROSTAT (extraído a 25.5.2021). (Sistematização e cálculos da autora).

Nos dois últimos anos não se identificam exatamente as mesmas nacionalidades com maior número de decisões negativas de 1ª instância a pedidos de proteção internacional na UE27: em 2019 surge a Nigéria com o maior número de decisões negativas (25,3 mil, refletindo uma taxa de recusa de 85,3%), seguindo-se o Paquistão (21 mil indeferimentos por pedidos infundados, com taxa de recusa de 89,1%), a Geórgia (18 mil, e taxa de recusa de 96%), a Albânia (17,7 mil, com taxa de recusa de 94,4%) e o Iraque (17,1 mil, embora com taxa de recusa de 57,4%); quando em 2020, nas cinco nacionalidades com maior número de recusas de proteção internacional na UE27, consta em primeiro lugar a Colômbia com perto de 41,5 mil recusas (taxa de recusa de 97,5%), seguindo-se o Afeganistão (17,6 mil, mas com taxa de recusa de 42,1%), o Paquistão (16,9 mil, e taxa de 90%), a Nigéria (14,4 mil decisões negativas e 83,2% de taxa de recusa), e o Iraque, que permanece na quinta posição (12,6 mil recusa, 57,1% de taxa de recusa).

Considerando os dados administrativos do SEF quanto aos indeferimentos de pedidos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, em 2019 e 2020, observam-se algumas coincidências com nacionalidades que obtêm maior número de indeferimentos (vd. quadro 2.6). Em 2019 destacam-se muito particularmente os nacionais de Angola (30,1% dos indeferimentos de pedidos infundados desse ano), da República Democrática do Congo (10%), da Venezuela (7%), da Guiné-Bissau (5,4%), da Guiné (5,4%) e dos Camarões (4,4%). Já em 2020, mantendo-se os nacionais de Angola com o maior número de pedidos de proteção infundados (105, representando 30,9% do indeferimentos desse ano), passam a destacar-se nas seguintes posições os nacionais de Marrocos (16,8%) e da Ucrânia (5,9%), surgindo na quarta posição os nacionais da República Democrática do Congo (5,3%), do Senegal (5%) e da Nigéria (3,8%) – vd. quadro 2.6.

Quadro 2.6. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por principais nacionalidades dos requerentes, em 2019 e 2020

Principais nacionalidades	2019		Principais nacionalidades	2020	
	N	%		N	%
Angola	172	30,1	Angola	105	30,9
Rep. Congo	57	10,0	Marrocos	57	16,8
Venezuela	40	7,0	Ucrânia	20	5,9
Guiné-Bissau	31	5,4	Rep. D. Congo	18	5,3
Guiné	31	5,4	Senegal	17	5,0
Camarões	25	4,4	Nigéria	13	3,8
Outras nacionalidades	216	37,8	Outras nacionalidades	110	32,4
Total	572	100	Total	340	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Ora, os pedidos de proteção internacional de nacionais de países como Senegal, Nigéria, Guiné e a Ucrânia também se têm destacado nas decisões de recusa na UE27 dos últimos dois anos e/ou nas nacionalidades que apresentaram maiores taxas de recusa na UE27 em 2019 e 2020 (conforme se mostrou no quadro 2.5), 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 mais reduzida também no contexto geral da UE27. Portugal acompanha, deste modo, as taxas de recusa de pedidos infundados de asilo de determinadas nacionalidades da generalidade dos Estados-membros da UE27.

2.4. 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**¹⁸ 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.

¹⁸ O Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho 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.

No caso de serem 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 nos últimos dois anos).

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 União Europeia (conforme definido no artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho 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 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 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 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”* (citado em Oliveira, 2020: 115-116).

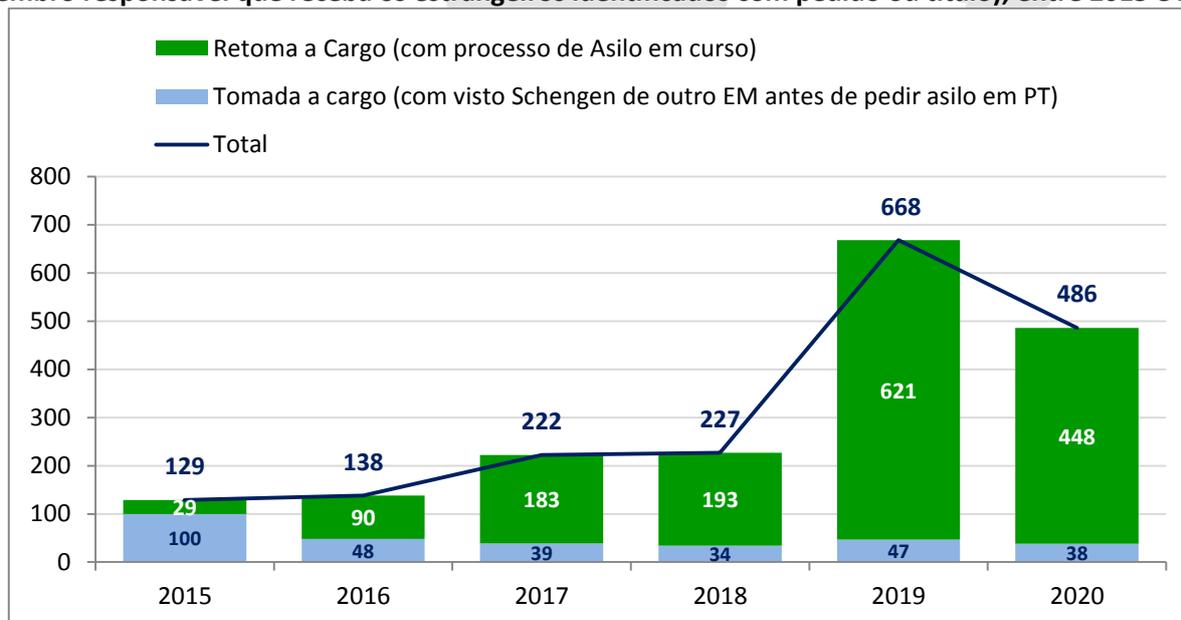
2.4.1 Portugal requerente

Em 2019, por comparação a anos anteriores, 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%) e 486 em 2020. O incremento em 2019 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). Em 2020 foram 448 as retomas a cargo e as tomadas a cargo foram 38 – vd. gráfico 2.16.

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 2.16.

Gráfico 2.16. Movimentos secundários de Portugal requerente (Portugal a requerer a outro Estado-membro responsável que receba os estrangeiros identificados com pedido ou título), entre 2015 e 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (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.

Em 2019, 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, Portugal requereu a transferência da maioria dos requerentes 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). 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).

Em 2020, a maioria das 448 retomas a cargo voltaram a ser transferidas para Itália (54% ou 242 pedidos), seguindo-se as transferências para a Alemanha (22,3% ou 100 pedidos) e para França (8,5% ou 38 pedidos) – vd. quadro 2.7.

Quadro 2.7. Retomas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, em 2019 e 2020

Estado-membro responsável	Retomas a cargo 2019		Estado-membro responsável	Retomas a cargo 2020	
	N	%		N	%
Itália	370	59,6	Itália	242	54,0
Alemanha	92	14,8	Alemanha	100	22,3
França	41	6,6	França	38	8,5
Espanha	28	4,5	Suíça	16	3,6
Suíça	21	3,4	Espanha	12	2,7
Suécia	20	3,2	Países Baixos	8	1,8
Áustria	10	1,6	Áustria	7	1,6
Bélgica	7	1,1	Suécia	6	1,3
Dinamarca	7	1,1	Bélgica	5	1,1
Países Baixos	7	1,1	Hungria	5	1,1
Bulgária	4	0,6	Dinamarca	3	0,7
Hungria	4	0,6	Noruega	3	0,7
Reino Unido	4	0,6	Outros países	3	0,7
Outros países	6	1			
Total	621	100	Total	448	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Por sua vez, nas **tomadas a cargo** que Portugal requereu a outros Estados-membros, em 2020 foram identificados 38 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 (21 requerentes) e Itália (6 requerentes). Em 2019 foram 47 os pedidos de tomadas a cargo, destacando-se, neste âmbito, a transferência desses titulares para Espanha (29 requerentes), França (8) e Itália (4) – vd. quadro 2.8. Entre as principais nacionalidades destes requerentes das tomadas a cargo para outro Estado-membro em 2019 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.

Quadro 2.8. Tomadas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, em 2019 e 2020

Estado-membro responsável	Tomada a cargo em 2019 (N)	Estado-membro responsável	Tomada a cargo em 2020 (N)
Espanha	29	Espanha	21
França	8	Itália	6
Itália	4	França	3
Alemanha	2	Bélgica	3
Outros países	4	Outros países	5
Total	47	Total	38

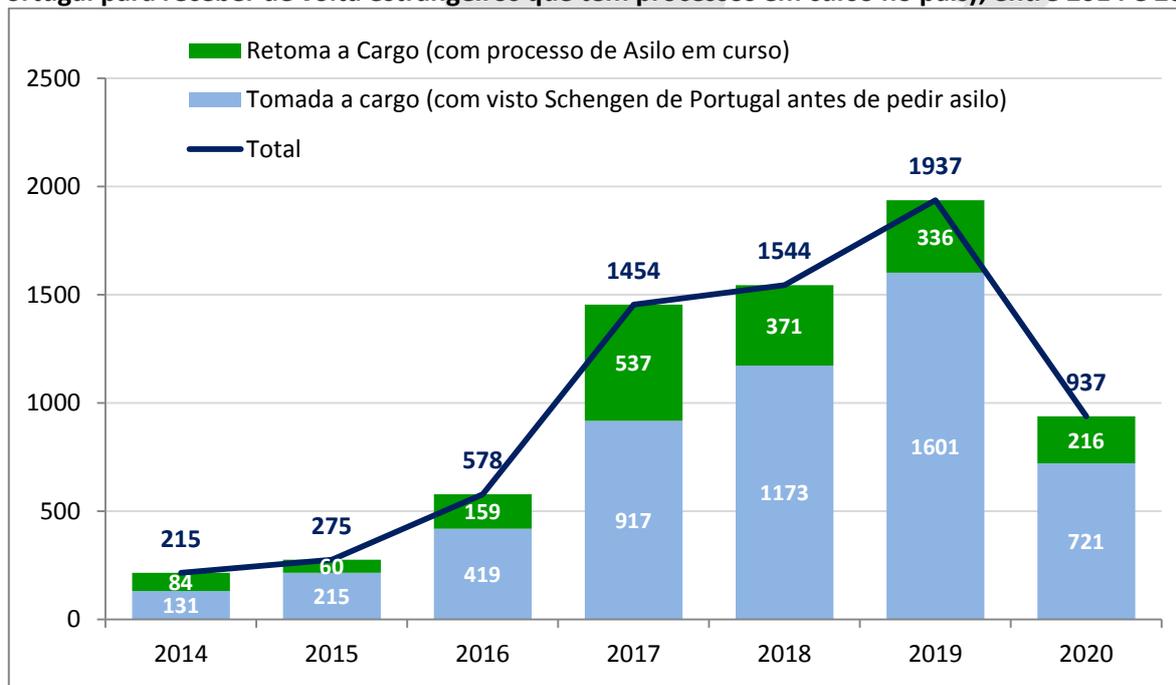
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

2.4.2. 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 transferidos para o país (+25,5% que no ano anterior), dos quais 336 retomas a cargo e 1.601 tomadas a cargo. Em 2020 este número volta a diminuir para 937 pedidos transferidos para Portugal, dos quais 216 retomas a cargo e 721 tomadas a cargo – vd. gráfico 2.17.

Gráfico 2.17. 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 2020



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

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 noutra Estado-membro, apesar de serem já titulares de um visto ou autorização de residência emitida por Portugal (ao abrigo da Lei de Imigração, e não da Lei de Asilo). Entre 2017 e 2019 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 diminuído (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). No último ano, tendo em conta os efeitos da pandemia no incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e a adoção de medidas administrativas em alguns países europeus que determinaram a suspensão de alguns serviços, diminuíram as transferências de estrangeiros com processos em curso em Portugal (-51,6% que em 2019), refletindo-se uma diminuição mais expressiva nas tomadas a cargo (-55%) que nas retomas a cargo (-35,7%).

Entre as **retomas a cargo** (336 em 2019 e 216 em 2020) em que Portugal foi requerido por ter já um pedido de proteção internacional do requerente anterior ao formulado noutra Estado-membro, destacaram-se dois Estados-membros nos solicitantes: França (159 pedidos em 2019 e 104 pedidos em 2020) e Alemanha (104 pedidos em 2019 e 48 em 2020) – vd. quadro 2.9. Entre os requerentes transferidos para Portugal em 2019 destacaram-se as nacionalidades da República Democrática do Congo (55), da Síria (48) e de Angola (33).

Quadro 2.9. Retomas a cargo por Estado-membro que requereu transferência para Portugal, 2019 e 2020

Estado-membro que requereu	Retomas a cargo 2019		Estado-membro que requereu	Retomas a cargo 2020	
	N	%		N	%
França	159	47,3	França	104	48,1
Alemanha	104	31	Alemanha	48	22,2
Bélgica	24	7,1	Reino Unido	22	10,2
Suíça	11	3,3	Países Baixos	11	5,1
Países Baixos	9	2,7	Bélgica	10	4,6
Luxemburgo	6	1,8	Suíça	7	3,2
Reino Unido	6	1,8	Suécia	4	1,9
Irlanda	5	1,5	Finlândia	3	1,4
Suécia	4	1,2	Espanha	2	0,9
Outros países	8	2,4	Outros países	5	2,3
Total	336	100	Total	216	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Quadro 2.10. Tomadas a cargo por Estado-membro a requerer transferência para Portugal, 2019 e 2020

Estado-membro que requereu	Tomadas a cargo 2019		Estado-membro que requereu	Tomadas a cargo 2020	
	N	%		N	%
França	930	58,1	França	519	72,0
Alemanha	433	27	Alemanha	90	12,5
Bélgica	90	5,6	Bélgica	45	6,2
Suécia	26	1,6	Suíça	24	3,3
Países Baixos	25	1,6	Países Baixos	8	1,1
Áustria	22	1,4	Grécia	7	1,0
Suíça	21	1,3	Noruega	6	0,8
Finlândia	17	1,1	Áustria	5	0,7
Noruega	11	0,7	Suécia	5	0,7
Itália	10	0,6	Reino Unido	3	0,4
Dinamarca	4	0,2	Finlândia	3	0,4
Luxemburgo	4	0,2	Espanha	2	0,3
Grécia	3	0,2	Dinamarca	2	0,3
Islândia	3	0,2			
Irlanda	2	0,1	Outros Países	2	0,3
Total	1601	100	Total	721	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Por sua vez nas **tomadas a cargo** em 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 Imigração, 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). Os mesmos três Estados-membros destacaram-se em 2020 a requerer a transferência de estrangeiros para Portugal: França com 519 pedidos (72% das tomadas a cargo de 2020), Alemanha com 90 pedidos (12,5%) e Bélgica com 45 pedidos (6,2%) – vd. quadro 2.10.

Entre as principais nacionalidades dos requerentes das tomadas a cargo para Portugal a partir de outros Estados-membros em 2019 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. 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 tratam de nacionalidades com maiores taxas de recusa de proteção internacional no contexto europeu.

2.4.3. 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 2020 ao abrigo de mecanismos europeus de apoio, ou seja, nos últimos anos requerentes de asilo (ao abrigo da recolocação, recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e recolocação de menores não acompanhados) 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 cargo).

Globalmente identifica-se 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 ao asilo. Observa-se que as taxas de movimentos secundários de saída não são homogéneas entre os mecanismos de apoio europeus (vd. quadro 2.11).

Quadro 2.11. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de beneficiários de mecanismos europeus de apoio à proteção internacional ativos em 2019 e 2020

Mecanismo Europeu de apoio	Programa de Reinstalação 2018/2019			Recolocação ad hoc de Barcos Humanitários			Recolocação Acordo Bilateral Grécia		Recolocação de Menores não acompanhados	
	2019	2020	Acumulado (desde dezemb. 2018)	2019	2020	Acumulado (desde julho 2018)	2020	Acumulado (desde março 2019)	2020	Acumulado (desde julho 2020)
Chegadas (N pessoas)	376	222	631	98	33	217	3	3	72	72
Saídas (N pessoas)	25	23	48	17	7	53	0	0	4	4
Taxa de movimentos secundários de saída	6,6%	10,4%	7,6%	17,3%	21,2%	24,4%	0%	0%	5,6%	5,6%
Nº Retomas a cargo	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0
% de retomas por saídas	0%	0%	0%	17,6%	0%	5,7%	0%	0%	0%	0%

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados e SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Nos últimos seis anos verifica-se que 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%) (aprofundado em Oliveira, 2020: 120-126). Embora este mecanismo de recolocação tenha globalmente apresentado 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) e em 2018 (10 saídas das 30 pessoas que chegaram entre janeiro e abril de 2018). As retomas a cargo também incrementaram no âmbito deste mecanismo de recolocação, tanto de 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 de retornos espontâneos ou voluntários de beneficiários que regressam por sua iniciativa ao país.

Atualmente, Portugal tem compromissos para mais três mecanismos de recolocação – recolocação *ad hoc* de barcos humanitários de Malta e Itália, recolocação ao abrigo do Acordo Bilateral Administrativo com a Grécia, e recolocação de menores não acompanhados a partir da Grécia. Embora no âmbito destes mecanismos o país ainda não tenha acolhido tantos requerentes de proteção internacional (217 requerentes de barcos humanitários, 3 do acordo administrativo com a Grécia, e 72 menores não acompanhados recolocados da Grécia) como os chegados ao abrigo do mecanismo europeu de emergência para a recolocação de migrantes implementado entre 2015 e 2018 (1.550 recolocados em Portugal a partir de Itália e Grécia), verificam-se taxas de movimentos secundários de saída menos expressivas que no primeiro mecanismo de recolocação: até ao final de 2020 foram apurados 53 movimentos secundários de saída de Portugal de requerentes recolocados no país pelo mecanismo de apoio europeu de barcos humanitários, refletindo uma taxa de 24,4%; e do mecanismo de recolocação de menores não acompanhados da Grécia há o registo de 4 saídas (taxa de movimentos secundários de saída de 5,6%). As retomas a cargo destes requerentes também têm ocorrido, embora com as restrições às deslocações internacionais por força da pandemia em 2020: até ao final de 2020 contabilizavam-se apenas 3 de retomas a cargo por total de saídas de Portugal do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (5,7% de retomas por saídas) – vd. quadro 2.11.

Já no âmbito do acordo bilateral de recolocação entre Portugal e a Grécia definido em março de 2019, após terem sido ultrapassadas algumas dificuldades no seu arranque e concretização, perturbadas adiante também pela pandemia Covid-19, apenas a 15 de dezembro de 2020 foi transferida para Portugal a primeira família da Grécia (3 pessoas de nacionalidade afegã) que, no entanto, viria a abandonar a entidade de acolhimento no início de 2021. Também no início do ano de 2021, Portugal recebeu um pedido de retoma a cargo pelas autoridades alemãs para a transferência desta família novamente para o país.

Quando comparado com os mecanismos de recolocação, o mecanismo de reinstalação 2018/2019 mostra globalmente taxas de abandono menos expressivas, nomeadamente por os indivíduos chegarem na reinstalação já com o estatuto de refugiado (o que não acontece nos mecanismos de recolocação): dos 631 acolhidos desde o início da implementação do mecanismo e até ao final de 2020, apenas 48 saíram do país, representando uma taxa de movimentos secundários de saída de 7,6%. Até ao final de 2020, verificavam-se zero retomas a cargo destes movimentos secundários de saída deste mecanismo europeu.

Procurando compreender um pouco melhor estes movimentos secundários de saída de Portugal, 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 2.12), 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.

No primeiro mecanismo de recolocação (2015/2018) as principais nacionalidades enquadradas nas chegadas 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 predominaram nos movimentos secundários de saída, embora não com a mesma proporção: os iraquianos apresentaram as maiores taxas de movimentos secundários de saída (71,9%), seguidos dos nacionais da Síria (64,9%) e da Eritreia (62,4%). Por sua vez, nas chegadas por via da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (com taxa

global de saídas de 24,4%), verifica-se uma maior diversidade de nacionalidades que chegaram até ao final de 2020, sendo as quatro principais dos nacionais do Sudão (21,7% das chegadas, ou 47 pessoas), da Somália (13,8% ou 30 pessoas), da Nigéria (12% ou 26 pessoas), da Eritreia (10% ou 23 pessoas) e do Mali (8,3% com 18 pessoas chegadas), concentrando as outras nacionalidades no seu conjunto 33,6% das chegadas. Ora estas nacionalidades assumem taxas de saída bastante distintas: nos movimentos secundários de saída até final de 2020 destacam-se os nacionais da Eritreia com mais saídas por total de chegadas (16 por 23 acolhidos) e depois os nacionais do Sudão (28 saídas por 47 chegadas), não se registando movimentos de saída no caso dos nacionais da Somália (30 chegadas), da Nigéria (26 chegadas) e do Mali (18 chegadas). Já na recolocação de menores desacompanhados da Grécia destacam-se outras nacionalidades: entre as 72 chegadas em 2020, 23 são nacionais do Paquistão (com nenhum abandono em 2020), 21 nacionais do Afeganistão (com nenhum abandono), e 8 do Egipto (com nenhuma saída), sendo as restantes nacionalidades bastante variadas (agregado de 20 chegadas), das quais no final de 2020 se havia registado 4 saídas (1 de nacional do Iraque, 1 do Irão e 2 da Palestina) – vd. quadro 2.12.

Quadro 2.12. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por nacionalidade, em 2019 e 2020

Principais nacionalidades	Chegadas			Movimentos secundários			Taxa de movimentos secundários	Retomas (acumulado)	% retomas por saídas
	2019	2020	Acumulado (desde início)	2019	2020	Acumulado (desde início)			
Reinstalação 2018/2019 (desde dezembro de 2018)									
Síria	170	111	301	13	15	28	9,3	0	0
Iraque	93	89	182	6	5	11	6,0	0	0
Sudão do Sul	42	11	66	0	3	3	4,5	0	0
Sudão	53	11	64	1	0	1	1,6	0	0
Outras nacionalidades	18	0	18	5	0	5	27,8	0	0
Total	376	222	631	25	23	48	7,6	0	0
Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (desde julho 2018)									
Sudão	27	5	47	8	7	28	59,6	1	3,6
Somália	1	0	30	0	0	0	0,0	0	0,0
Nigéria	14	9	26	0	0	0	0,0	0	0,0
Eritreia	6	0	23	6	0	16	69,6	1	6,3
Mali	8	8	18	0	0	0	0,0	0	0,0
Outras nacionalidades	42	11	73	2	0	9	12,3	1	11,1
Total	98	33	217	16	7	53	24,4	3	5,7
Recolocação Acordo Bilateral com a Grécia (desde março de 2019)									
Afeganistão	0	3	3	0	0	0	0	0	0
Total	0	3	3	0	0	0	0	0	0
Recolocação Menores Não Acompanhados da Grécia (desde julho de 2020)									
Paquistão	-	23	23	-	0	0	0	0	0
Afeganistão	-	21	21	-	0	0	0	0	0
Egipto	-	8	8	-	0	0	0	0	0
Outras nacionalidades	-	20	20	-	4	4	20,0	0	0
Total	-	72	72	-	4	4	5,6	0	0

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados e SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Finalmente, no programa de reinstalação 2018/2019, observa-se uma maior homogeneidade de nacionalidades, o que induz a taxas de movimentos secundários de saída muito relacionadas com essas mesmas nacionalidades: as nacionalidades mais representadas nas chegadas, até ao final de 2020, foram a síria (47,7% das chegadas, ou 301 pessoas) e a iraquiana (28,8% das chegadas deste mecanismo, ou 182 pessoas) que mostraram taxas de movimentos secundários de saída de 9,3% e 6%, respetivamente, ou seja, bastante inferiores ao observado nas taxas de movimentos secundários nos mecanismos de recolocação.

Considerando o **sexo** das pessoas chegadas a partir de mecanismos de proteção internacional europeus, identificam-se outras discrepâncias quanto à prevalência de movimentos secundários de saída e de retomas a cargo (vd. quadro 2.13). 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 (26,3% na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com +16pp que as mulheres, e 8,2% no mecanismo de reinstalação 2018/2019, +1,2pp que as mulheres). São também as pessoas do sexo masculino que mais retomas a cargo têm por total de movimentos secundários de saída.

Por sua vez, se se considerar o **grupo idade** (idade à chegada) 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 reinstalação os refugiados com 18 ou menos anos têm uma prevalência de 7,9% de taxa de movimentos secundários (25 saídas de 318 chegadas), os com idades entre os 19 e os 39 anos de 7,2% (15 saídas de 208 chegadas) e os com 40 a 64 anos de 8% (8 saídas de 100 chegadas); já na recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários destacam-se as pessoas com entre 19 e 39 anos de idade (25,6%, ou 42 movimentos secundários de saída em 164 chegadas desse grupo etário) – vd. quadro 2.13.

Quadro 2.13. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por sexo e grupo etário, 2019 e 2020

Sexo e grupos etários à chegada	Chegadas			Movimentos secundários			Taxa de movimentos secundários	Retomas (acumulado)	% retomas por saídas
	2019	2020	Acumulado (desde início)	2019	2020	Acumulado (desde início)			
Reinstalação 2018/2019 (desde dezembro de 2018)									
Masculino	187	123	330	13	14	27	8,2	0	0
Feminino	189	99	301	12	9	21	7,0	0	0
≤18 anos	185	114	318	13	12	25	7,9	0	0
[19-39]	128	71	208	7	8	15	7,2	0	0
[40-64]	61	35	100	5	3	8	8,0	0	0
≥65 anos	2	2	5	0	0	0	0,0	0	0
Total	376	222	631	25	23	48	7,6	0	0
Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (desde julho 2018)									
Masculino	86	30	188	16	7	50	26,6	3	6,0
Feminino	12	3	29	0	0	3	10,3	0	0
≤18 anos	11	2	48	2	2	8	16,7	0	0
[19-39]	85	30	164	14	4	42	25,6	3	7,1
[40-64]	2	1	5	0	1	3	60,0	0	0
≥65 anos	0	0	0	0	0	0	0,0	0	0
Total	98	33	217	16	7	53	24,4	3	5,7
Recolocação Menores Não Acompanhados da Grécia (desde julho de 2020)									
Masculino		70	70		3	3			
Feminino		2	2		1	1			
0-14		2	2						
15-18		70	70		4	4			
Total	-	72	72	-	4	4	5,6	0	0

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados e SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Atendendo, por outro lado, às **características dos contextos de acolhimento**, identificam-se também algumas discrepâncias que devem ser destacadas quanto aos movimentos secundários de saída das pessoas chegadas por mecanismos de proteção internacional (vd. quadro 2.14). Tendo presente a distribuição dos requerentes e beneficiários de proteção internacional pelo território de Portugal (e que foi diversa em função do mecanismo europeu de apoio, conforme se detalhará no subcapítulo 3.2.2), destacam-se diferentes municípios em cada mecanismo europeu sobre os quais há dados desagregados quanto aos contextos de acolhimento. No mecanismo de reinstalação 2018/2019, verifica-se uma maior

dispersão pelo território, destacando-se ainda assim seis municípios que receberam cerca de metade das pessoas reinstaladas no país: em primeiro lugar Loures (116 pessoas reinstaladas, 18,4% dos reinstalados no país ao abrigo deste mecanismo), seguido do município de São João da Madeira (43 pessoas, 6,8% dos reinstalados), de Braga (41 pessoas, representando 6,5%), de Setúbal (40 ou 6,3%), de Castelo Branco (36 ou 5,7%) e de Lisboa (31 ou 4,9%). Ora estes municípios apresentam diferentes taxas de movimentos secundários, destacando-se no final de 2020 o município de Lisboa com o maior número de saídas (17 saídas em 31 chegadas), seguindo-se o município de Évora (6 saídas por 22 chegadas) e de Setúbal (5 saídas em 40 chegadas). Por sua vez, no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, com menor dispersão territorial no acolhimento dos requerentes recolocados no país, surgem destacados outros municípios com maior número de movimentos secundários de saídas: destaque para o município de Vila de Rei (10 saídas em 16 chegadas), do Fundão (13 saídas em 40 chegadas) e de Loures (14 saídas em 47 chegadas). – vd. quadro 2.14.

Quadro 2.14. Movimentos secundários de saída de Portugal e retomas a cargo de chegadas ao abrigo de mecanismos de proteção internacional, por principais municípios de acolhimento, em 2019 e 2020

Principais Municípios de acolhimento	Chegadas			Movimentos secundários			Taxa de movimentos secundários	Retomas (acumulado)	% retomas em saídas
	2019	2020	Acumulado (desde início)	2019	2020	Acumulado (desde início)			
Reinstalação 2018/2019 (desde dezembro de 2018)									
Loures	30	85	116	0	0	0	0,0	0	0
São João da Madeira	29	14	43	0	0	0	0,0	0	0
Braga	15	26	41	0	0	0	0,0	0	0
Setúbal	32	8	40	0	5	5	12,5	0	0
Castelo Branco	29	7	36	0	0	0	0,0	0	0
Lisboa	27	1	31	8	9	17	54,8	0	0
Coimbra	5	7	30	0	0	0	0,0	0	0
Évora	6	16	22	6	0	6	27,3	0	0
Outros Municípios	203	58	272	11	9	20	7,4	0	0
Total	376	222	631	25	23	48	7,6	0	0
Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários (desde julho 2018)									
Lisboa	22	8	48	3	1	4	8,3	0	0
Loures	20	0	47	9	0	14	29,8	0	0
Fundão	21	0	40	1	0	13	32,5	1	7,7
Vila de Rei	10	6	16	0	5	10	62,5	0	0
Maia	1	12	13	0	0	0	0,0	0	0
Guimarães	6	0	9	1	0	1	11,1	1	0
Outros Municípios	18	7	44	2	1	11	25,0	1	9,1
Total	98	33	217	16	7	53	24,4	3	5,7

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Resulta, assim, que é difícil de estabelecer associações 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 crer que o que determina o maior número de movimentos secundários de saída de requerentes e beneficiários de proteção em Portugal é o tipo de mecanismo de chegada, percebendo-se ainda que os primeiros mecanismos europeus (Recolocação de Emergência e Acordo UE/Turquia 1x1), por comparação aos mecanismos ativos em 2019 e 2020, apresentaram maiores taxas de abandono, o que poderá associar-se às características dos próprios mecanismos. A maior expressão de taxas de movimentos secundários de saída nos primeiros mecanismos europeus 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 de Portugal à data das primeiras chegadas). O facto de não terem sido realizadas missões de seleção e de orientação pré-partida ao abrigo desses dois primeiros mecanismos europeus (ao contrário dos mecanismos em implementação depois de 2018), também tem sido apontado como uma das razões para a maior prevalência dos movimentos secundários nesses primeiros mecanismos por, recorrentemente, se identificar que as pessoas transferidas não tinham Portugal como primeira escolha, nem estavam informadas acerca da cultura, das características socioeconómicas do país, ou da realidade do acolhimento no país. 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 sua resposta ao longo do tempo, nomeadamente, quanto a um ajustamento mais adequado entre as respostas nacionais e as expectativas das populações recolocadas e reinstaladas no país. 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 que se segue.

2.5. 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, 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 União Europeia) e, com a definição da Agenda Europeia das Migrações em 2015, criou o Mecanismo de recolocação, primeiro implementado entre 2015 e 2018 (transferindo pessoas que chegaram à Itália e à Grécia para outros Estados-membros), e depois com sucessivos programas de recolocação com acolhimento voluntário dos Estados-membros (e.g. recolocação *ad hoc* de barcos humanitários a partir de 2018, recolocação de menores não acompanhados a partir de 2020).

Ora a recolocação ou a reinstalação 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 Integração (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 que 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, a partir da Turquia e do Egito. Para concretizar os 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 mecanismos 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 (detalhado em Oliveira, 2020).

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 concertado 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, e com o apoio de fundos comunitários para o efeito, o Estado português começou a organizar missões de seleção no Egito, na Turquia, e iniciativas de apoio à transferência com inquéritos de segurança a requerentes na Itália e em Malta, ficando ainda previstas 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.

2.5.1. 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.¹⁹ 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 pelas instituições de acolhimento como uma nova virtude da política de asilo (aprofundado em Oliveira, 2020: 129).

Atendendo às suas atribuições, cabe ao SEF a articulação com as entidades internacionais relevantes para a

¹⁹ 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).*” (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>)

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* - RRF), 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.

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 2.15. sintetiza os resultados das missões realizadas em 2018 e 2019 no Egito e na Turquia no âmbito do mecanismo de reinstalação 2018/2019, não tendo se realizado missões em 2020, embora tenha havido chegadas em 2020 como consequência de missões (30 pessoas chegadas do Egito e 192 da Turquia em 2020). Neste âmbito, para estas missões portuguesas o ACNUR sinalizou um total de 1.259 pessoas com necessidade de reinstalação, tendo o SEF e o ACM procedido a entrevistas presenciais no Egito e Turquia (total de 1.259 pessoas entrevistadas pelo SEF e 1.006 pelo ACM, atendendo a que não participou da primeira missão no Egito em 2018). Destas entrevistas resultaram pessoas selecionadas para serem reinstaladas em Portugal (1.239 pessoas selecionadas pelo SEF) nos meses seguintes.

Destas missões de seleção resultam também desistências de refugiados que, embora tenham sido selecionados para reinstalação, não quiseram vir para Portugal (total de 244 desistências). Estas desistências de refugiados em momento prévio à vinda para Portugal, correspondendo a cerca de 20% das pessoas selecionadas para reinstalação no país, têm um efeito importante no atenuar dos movimentos secundários de saída de refugiados depois de transferidos para Portugal. Recorde-se que o mecanismo de reinstalação 2018/2019 é aquele que, no final de 2020, apresenta menor taxa de movimentos secundários de saída de Portugal (7,6%, ou seja, -17pp que o observado na taxa de movimentos secundários dos

recolocados *ad hoc* de barcos humanitários em Portugal, e -57,8pp que o verificado no mecanismo de recolocação 2015/2018, o mecanismo europeu com maior taxa de movimentos secundários), tendo das 631 pessoas reinstaladas em Portugal apenas 48 procedido a movimentos secundários de saída depois de transferidas para o país. As missões de seleção e de assistência prévias às transferências de reinstalados em Portugal mitigam, assim, os movimentos secundários de saída a partir do país, preparando melhor os reinstalados para a vinda, enquadrando-os sobre a realidade nacional e gerindo as suas expectativas.

Por outro lado, deve atender-se que são estas desistências ainda no Egito e na Turquia que fazem também diminuir a taxa de execução do país para os seus compromissos de reinstalação. Recorde-se que Portugal tinha como compromisso nacional a reinstalação de 1.010 pessoas ao abrigo do mecanismo europeu de reinstalação 2018/2019 (mostrado no quadro 1.15), das quais deveriam chegar 404 do Egito e 378 da Turquia, tendo o país assumido até ao final de 2020 uma taxa de execução de 62,5% deste programa (62,6% de execução do Egito e 62,4% de execução da Turquia). Ora as 244 desistências de refugiados para reinstalação em Portugal apuradas (40 desistências no Egito e 204 desistência na Turquia) significam 24,6% do compromisso nacional de 1.010 pessoas a reinstalar para Portugal que ficou por concretizar. Identifica-se uma maior prevalência de desistências de refugiados a reinstalar em Portugal a partir da Turquia (83,6% das 244 desistências até ao final de 2020) que do Egito (16,4% desistências).

Quadro 2.15. Missões portuguesas no Egito e na Turquia para Mecanismo de reinstalação 2018/2019

	Missões Portuguesas no Egito			Missões Portuguesas na Turquia			Total geral (2018/2020)	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020		
Pessoas sinalizadas pelo ACNUR	255	188	0	201	615	0	1.259	
Pessoas entrevistadas	255	188	0	201	615	0	1.259	
	SEF	147	161	0	187	511	0	1.006
	ACM	245	184	0	201	609	0	1.239
Pessoas selecionada	105	161	0	151	485	0	902	
	SEF	14	26	0	59	145	0	244
	ACM	33	190	30	0	186	192	631
Desistências								
Chegadas a Portugal como consequência de missões								

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados e SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

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 ferramentas²⁰ essenciais à integração no país de destino. 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. Em 2018 e 2019 a OIM promoveu 8 sessões PDO no Egito e 12 sessões na Turquia com, respetivamente, 161 participantes e 120 participantes. Em 2020 a OIM promoveu 11 sessões PDO para a reinstalação de pessoas em Portugal, e organizou 12 viagens para 222 pessoas reinstaladas no país.

A OIM realiza também a avaliação do estado de saúde e tratamento médico antes da partida (e.g. consultas

²⁰ 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).

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). Em 2018 e 2019, no âmbito do apoio dado à reinstalação para Portugal, a OIM promoveu 246 avaliações médicas no Egipto e 300 avaliações médicas na Turquia.

Já em território nacional, a OIM realiza ainda nos municípios portugueses 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); em 2020, para facultar um apoio inicial à integração de refugiados reinstalados, a OIM organizou 1 sessão de informação em Castelo Branco.

Em balanço, das três missões portuguesas no Egipto (primeira em julho de 2018, segunda em março de 2019 e terceira maio de 2019) e das quatro missões na Turquia (primeira em novembro de 2018, segunda em março de 2019, terceira em junho de 2019 e quarta em agosto de 2019), para o mecanismo de Reinstalação 2018/2019, resultaram até ao fim de 2020 na chegada de 631 pessoas (vd. quadro 2.15): em 2018 chegaram 33 pessoas do Egipto, em 2019 chegaram 190 pessoas do Egipto e 186 da Turquia, e em 2020 chegaram 30 pessoas do Egipto e 192 pessoas da Turquia. Identifica-se, pois, que todas as 631 pessoas reinstaladas em Portugal até ao final de 2020, enquadradas pelo compromisso nacional para mecanismo europeu de reinstalação 2018/2019, chegaram já entrevistadas pelas autoridades portuguesas, depois de sinalizadas pelo ACNUR.

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 na taxa de abandono das pessoas reinstaladas por comparação às recolocadas no mecanismo de emergência (para as quais não houve missões de seleção, nem sessões de preparação pré-partida).

2.5.2. 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.

Também por via do Acordo Bilateral de transferência de requerentes de proteção internacional da Grécia para Portugal, estão previstas missões de seleção pelo SEF, com o apoio do ACM, embora não se tenham concretizado missões até ao final de 2020.

Por sua vez, a OIM tem ainda promovido orientação de pré-partida para quem é recolocado em Portugal, procurando assim colmatar a falta de informação dos requerentes antes da transferência para o país. Em 2020 a OIM promoveu 7 sessões na Grécia antes da recolocação das pessoas requerentes de asilo para Portugal; apoiou na recolocação de 24 requerentes de asilo provenientes da Itália, da Grécia e de Malta; e apoiou o governo de Portugal na recolocação dos 72 menores não acompanhados no país a partir da Grécia.

CAPÍTULO 3.

ACOLHIMENTO DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL

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 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 aos seu pedido.

O subcapítulo 3.1 detalha este *modus operandi* do acolhimento dos pedidos espontâneos, 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 é 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, diversificando-se a realidade do acolhimento para os requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados ao país por via de mecanismos europeus (aprofundado em Oliveira, 2020).

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 (a detalhar no subcapítulo 3.2). 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.

Finalmente, o subcapítulo 3.3 retrata a realidade do acolhimento dos menores estrangeiros não acompanhados, que em Portugal tem estado, essencialmente, sob a responsabilidade do CPR no que diz respeito aos pedidos espontâneos (aprofundado no subcapítulo 3.3.1), enquanto entidade de acolhimento com representação legal destes menores, na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR). A partir de 2020, porém, atendendo ao compromisso do país no âmbito do programa europeu de recolocação voluntária de menores não acompanhados da Grécia (compromisso de recolocação de 500

menores não acompanhados) a realidade do acolhimento de menores ganha uma nova vertente de resposta, com outras instituições de acolhimento, que é enquadrada também neste relatório (no subcapítulo 3.3.2).

Reconhecendo o incremento do número de pedidos espontâneos de asilo a Portugal e o aumento das entradas no país de refugiados em reinstalação ou requerentes em recolocação nos últimos cinco anos, mantendo-se ainda Portugal proactivo no apoio humanitário e no acolhimento de pessoas que chegam à Europa após resgate marítimo no Mediterrâneo, e tendo por base a experiência entre 2015 e 2020 e os desafios do país para responder a esta nova realidade migratória com dois modelos de acolhimento, a 23 de novembro de 2020 foi criado um **sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional** (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020). Conforme destacado na própria resolução, pretende-se *“garantir uma maior eficácia e eficiência no âmbito do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo crianças não acompanhadas, reinstalados ou recolocados, (...) bem como os requerentes de proteção internacional retomados a cargo e beneficiários de proteção internacional readmitidos no país”*, criando-se por isso uma *“estrutura única que assegure a cooperação e coordenação entre os vários intervenientes”*, substituindo o Grupo Operativo anterior coordenado pelo ISS. Embora a intervenção do Grupo Operativo Único, criado através desta Resolução do Conselho de Ministros de final de 2020, ainda não se reflita nos dados analisados neste relatório, é importante sinalizar desde já esta mudança no enquadramento do processo de acompanhamento dos pedidos de proteção internacional a Portugal.

Este Grupo Operativo Único funciona desde dezembro de 2020 e opera em formação restrita com funções de coordenação (com o ACM, SEF e ISS) e em formação alargada com funções técnico-operativas (acrescido de diferentes entidades das áreas governativas com competências em matérias de requerentes e beneficiários de proteção: Direção-Geral do Ensino Superior, Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, Instituto Português do Desporto e Juventude, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, Administração Central do Sistema de Saúde, Direção-Geral da Saúde, Instituto da habitação e da Reabilitação Urbana, SCML e CPR). Ficou determinado no n.º 14 da Resolução do Conselho de Ministros que cabe ao **ACM**, no quadro das suas atribuições, elaborar *“um modelo de acolhimento e integração único para requerentes e beneficiários de proteção internacional, definindo os princípios, linhas orientadoras, responsabilidades das várias entidades competentes e das pessoas refugiadas, e coordena os processos de acolhimento e integração”*. Por sua vez, ficou determinado para o SEF, entre outras responsabilidades, *“garantir apoio aos requerentes de proteção internacional até à decisão de admissão do pedido, em articulação com o ACM”* (alínea b) do ponto 15), e para o ISS, entre outras responsabilidades, *“garantir respostas aos requerentes de proteção internacional, com decisão de admissão, incluindo os pedidos de crianças não acompanhadas, no âmbito da rede disponível”, “prestar apoio social aos requerentes de proteção internacional titulares de autorização de residência provisória e beneficiários de proteção internacional, em situações de carência socioeconómica, após a cessação dos apoios financeiros garantidos na fase inicial de admissibilidade ou findos os programas de apoio e integração em território nacional”, “apoiar socialmente os requerentes de proteção internacional em situação de recurso da decisão de não admissibilidade do pedido de proteção internacional, ou da decisão de transferência para outro Estado-membro”, “garantir o acolhimento e integração aos requerentes e beneficiários de proteção internacional que sejam retomados a cargo ou readmitidos finda a vigência dos respetivos programas de apoio, que se encontrem em situação de carência socioeconómica”, e “apoiar os requerentes e beneficiários de proteção subsidiária ao nível judiciário para efeitos de interposição do recurso”* (alíneas do ponto 16).

3.1. Acolhimento de Pedidos Espontâneos

Todos os pedidos espontâneos de proteção internacional recebidos por Portugal são comunicados pelo SEF 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. Enquanto os requerentes aguardam a

admissibilidade do seu pedido (até 30 dias) são encaminhados para os Centros de Acolhimento (CAR) geridos pelo CPR ou, se o seu pedido tiver sido efetuado num aeroporto aí permanecem até o SEF proferir decisão sobre o 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*. Este apoio ao acolhimento que é assegurado aos pedidos espontâneos, mesmo antes de haver uma decisão final sobre o reconhecimento da sua efetiva necessidade de proteção, tem sido destacado como uma virtude humanista da política de asilo de Portugal (Oliveira, 2020: 135).

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. Entre 2012 e 2016, este Grupo Operativo, coordenado pelo ISS, foi constituído pelo SEF, IEF, SCML, ACM, CPR e, a partir de 2016, também pelos 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 3.1.1) e do Grupo Operativo, coordenado pelo ISS (subcapítulo 3.1.2), no acolhimento dos pedidos espontâneos de proteção internacional recebidos por Portugal.

3.1.1. Centros de Acolhimento de gestão do Conselho Português para os Refugiados (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).

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: 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 2019 e 2020 sido os anos em que o CPR mais recorreu a alojamentos externos (respetivamente, 82,5% e 73,9% dos casos, quando em 2016 e 2017 tinham sido apenas 41% e 46%) para dar resposta aos requerentes encaminhados pelo SEF, refletindo o incremento significativo de pedidos de

proteção internacional nos últimos anos para os quais não havia capacidade de acolhimento nos CARs (vd. quadro 3.1). Note-se, contudo, que os requerentes indicados como alojados em outros locais pelo CPR, residiram anteriormente no CAR (711 dos 1.560 em 2019 e 499 dos 1.237 em 2020), transitando depois para alojamento externo custeado pelo CPR, mantendo o apoio do CPR.

A situação pandémica Covid-19 também fez transparecer os desafios associados ao alojamento de requerentes de proteção internacional em Portugal, em alguns casos em situações de sobrelotação (nomeadamente em *hostels* e residenciais) por se identificarem genericamente limites de capacidade nas instituições de acolhimento em assegurarem alojamento num mercado imobiliário com escassez de oferta e preços crescentes (Freitas et al., 2021: 104, 122-127). Os dados do CPR mostram para os últimos dois anos o surgimento da categoria “outras tipologias de alojamento” que reflete a evolução do contexto da pandemia Covid-19, induzindo a novas regras nomeadamente com a aplicação do isolamento profilático prévio à entrada no centro de acolhimento enquanto medida de prevenção (de 9 dias): em 2020 esta categoria passa a representar 9,3% do total de beneficiários do apoio CAR.

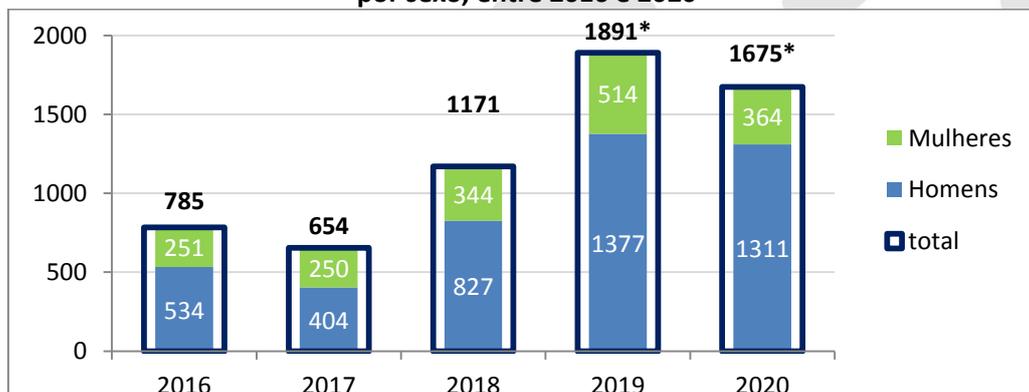
Quadro 3.1. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por alojamento em que foram enquadrados, entre 2016 e 2020

Ano	Alojamento no CAR		Alojamento Externo, mas suportado pelo CPR		Alojamento externo com familiares		Outra situação*		Total beneficiários do apoio CAR
	N	%	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			1.171
2019	231	12,2	1560	82,5	98	5,2	2	0,1	1.891
2020	212	12,7	1.237	73,9	71	4,2	155	9,3	1.675

Fonte: CPR (Sistematização da autora). // Nota: * Outra tipologia de situações de alojamento inclui unidade hospitalar, Centro de Acolhimento para Vítimas e Unidade de isolamento covid-19.

A sobrelotação dos centros de acolhimento geridos pelo CPR 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. Em 2020 o número de requerentes de proteção internacional apoiados pelo CAR concentrou-se sobretudo no primeiro trimestre do ano, tendo nos meses seguintes diminuído as chegadas como consequência do incremento das restrições à mobilidade entre países e do fechamento das fronteiras. Assim, o tempo médio de permanência no CAR no primeiro trimestre foi de cerca de 7 meses (incluindo daqueles que transitaram em apoio do ano anterior), diminuindo para 2 meses e meio de permanência em média para os requerentes chegados a partir de abril de 2020.

Gráfico 3.1. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por sexo, entre 2016 e 2020

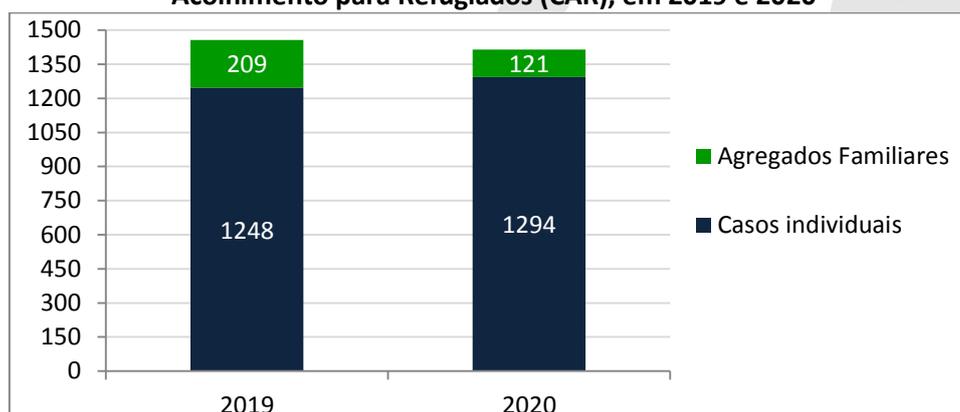


Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Nota: * Em 2019 há a registar uma requerente transgénero e em 2020 dois cidadãos transgéneros.

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, subindo para 1.171 em 2018, para 1.891 em 2019 e 1.675 em 2020). Verifica-se, porém, alguma estabilidade nas características deste universo: o perfil mantém-se sobre representado por homens (vd. gráfico 3.1), solteiros e que chegam sozinhos (vd. gráfico 3.2), em situação de carência económica, sendo no entanto de salientar que nos anos mais recentes incrementou o número de famílias (209 em 2019, de dois a sete elementos, e 121 em 2020, com de dois a seis elementos). Nota-se, ainda, o nascimento de bebés entre a população beneficiária do apoio do CAR: 19 nascimentos em 2019 e 10 nascimentos em 2020.

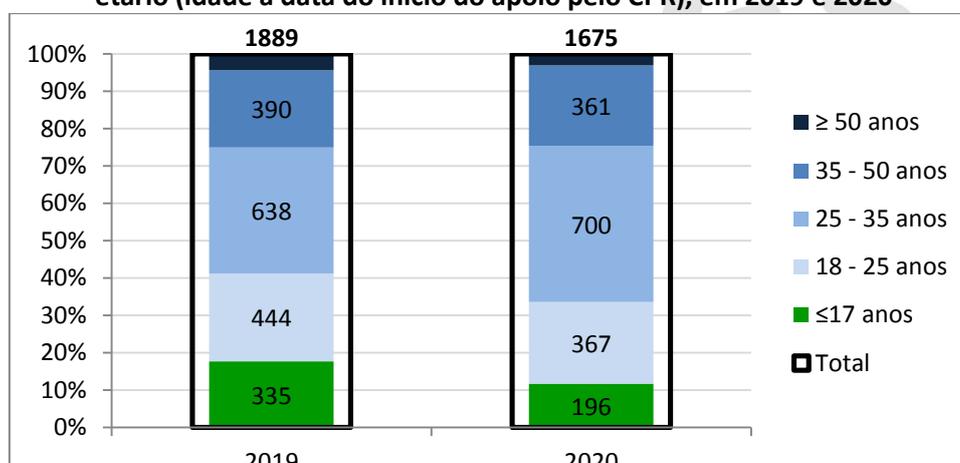
Gráfico 3.2. Caracterização da situação familiar da população beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), em 2019 e 2020



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

No que diz respeito à faixa etária, o perfil da população requerente é maioritariamente jovem, em idade fértil e ativa (vd. gráfico 3.3): em 2019 e 2020 a maioria da população tinha entre 25 e 35 anos (638 dos 1.891 em 2019 e 700 dos 1.675 em 2020), seguindo-se o grupo etário entre os 18 e 25 anos (444 requerentes em 2019 e 367 em 2020). Atendendo à sobrelocação da Casa de Acolhimento para crianças refugiadas (CACR, a caracterizar no subcapítulo 3.3), em 2019 foram também acolhidos no CAR 27 menores não acompanhados, e 37 em 2020, o que tem reforçado a presença de menores de 18 anos no CAR (335 em 2019 e 196 em 2020).

Gráfico 3.3. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por grupo etário (idade à data do início do apoio pelo CPR), em 2019 e 2020



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Embora se verifique a sobre representação de algumas nacionalidades nos requerentes espontâneos de proteção internacional em Portugal, verifica-se uma grande diversidade de nacionalidades representadas

(73 nacionalidades identificadas em 2019 e 68 em 2020). Nos dois últimos anos destacaram-se as mesmas quatro nacionalidades: em primeiro lugar os nacionais de Angola (411 requerentes em 2019 e 300 em 2020, representando respetivamente 21,7% e 17,9% do total de requerentes desses anos), em segundo os nacionais da Gâmbia (178 requerentes em 2019 e 282 em 2020, respetivamente 9,4% e 16,8%), em terceiro os nacionais da Guiné-Bissau (161 ou 8,5% em 2019 e 177 ou 10,6% em 2020) e em quarto os nacionais da Guiné-Conacri (143 ou 7,6% em 2019 e 142 ou 8,5% em 2020). Na quinta e sexta posição mudam as nacionalidades mais representadas nos últimos anos: se em 2019 se destacaram os nacionais da Ucrânia (107 requerentes que representaram 5,7%) e da República Democrática do Congo (91 requerentes ou 4,8%); em 2020 passam a ocupar essas posições os nacionais do Senegal (114 requerentes a representar 6,8% do total de requerentes desse ano) e de Marrocos (87 ou 5,2%) – vd. quadro 3.2.

Quadro 3.2. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por principais nacionalidades, em 2019 e 2020

Nacionalidades principais	2019		Nacionalidades principais	2020	
	N	%		N	%
Angola	411	21,7	Angola	300	17,9
Gâmbia	178	9,4	Gâmbia	282	16,8
Guiné-Bissau	161	8,5	Guiné-Bissau	177	10,6
Guiné-Conacri	143	7,6	Guiné-Conacri	142	8,5
Ucrânia	107	5,7	Senegal	114	6,8
Rep. D. Congo	91	4,8	Marrocos	87	5,2
Senegal	65	3,4	Nigéria	58	3,5
Nigéria	57	3,0	Rep. D. Congo	48	2,9
Camarões	53	2,8	Ucrânia	47	2,8
Marrocos	44	2,3	Serra Leoa	38	2,3
Venezuela	44	2,3	Camarões	36	2,1
Outras	537	28,4	Outras	346	20,7
Total	1.891	100	Total	1.675	100

Fonte: CPR (Sistematização da autora).

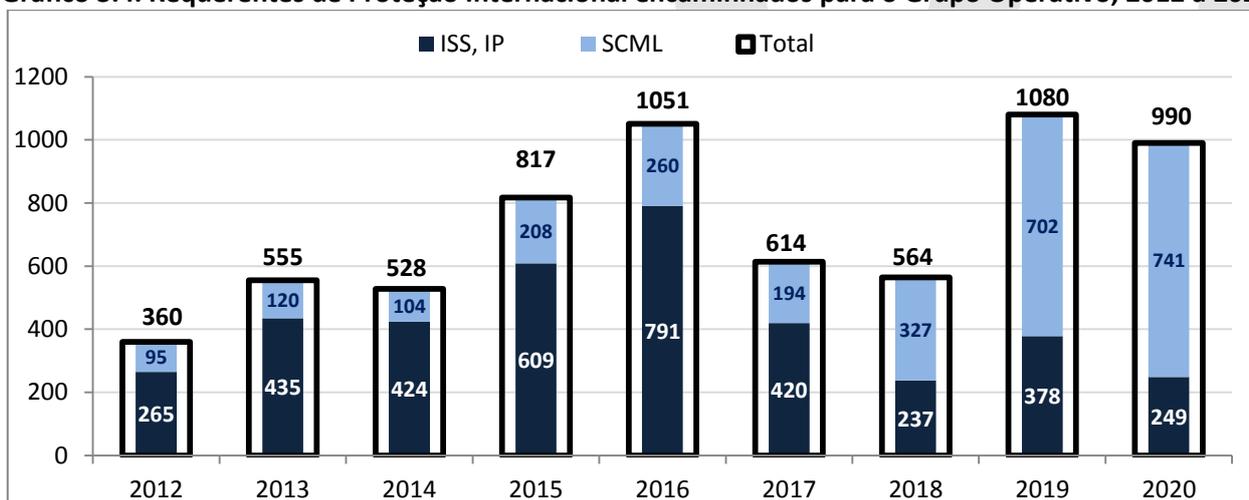
3.1.2. Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação, coordenado pelo ISS

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. Este protocolo de criação deste grupo operativo 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 pelo ISS, SEF, IEF, 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.

No final de 2020, com a criação do *Sistema Único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro de 2020), este Grupo Operativo liderado pelo ISS é substituído pelo Grupo Operativo Único (GOU) gerido pelo ACM. Neste relatório analisa-se, por isso, o fim da série de dados deste grupo operativo gerido pelo ISS, tendo este relatório como anos de referência 2019 e 2020.

O Grupo Operativo gerido pelo ISS entre 2012 e 2020 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. Resulta deste modo uma clara inversão de tendência: se entre 2012 e 2017 sempre mais de dois terços dos sinalizados do Grupo Operativo eram 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); entre 2018 e 2020 a maior parte dos requerentes que chegaram referenciados ao Grupo Operativo foram encaminhados para apoio social da SCML (58% em 2018, 65% em 2019 e 75% em 2020) – vd. gráfico 3.4.

Gráfico 3.4. Requerentes de Proteção Internacional encaminhados para o Grupo Operativo, 2012 a 2020



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Atendendo a que, como se mostrou no subcapítulo 2.3, nos dois últimos anos duplicaram os indeferimentos de pedidos de proteção internacional (de 551 em 2018, passaram a 1.016 em 2019 e 733 em 2020), 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 de fragilidade socioeconómica com decisão de não admissão do pedido de proteção a Portugal) e 741 em 2020 (dos quais 537 em situação de decisão de não admissão do pedido e 203 em recurso do indeferimento).

Como alertado antes (Oliveira, 2020: 139-140), a demora processual na resposta às situações de recurso de pedidos de indeferimento induz ao contínuo acompanhamento social de requerentes de proteção internacional, o que desgasta as instituições de solidariedade social nacionais. Por outro lado, o grande incremento de pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal nos últimos anos tem vindo a pressionar muito as instituições de acolhimento, que estão a ter dificuldades em adaptar-se à evolução rápida deste universo no país, tanto por falta de recursos financeiros e humanos, como por falta de locais de acolhimento.

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 3.3). Em 2019, um pouco mais de metade dos encaminhados para o ISS ficaram com o apoio social do Centro Distrital da Segurança Social de Lisboa (54% ou 204 pessoas), identificando-se, nesse ano, apenas mais três distritos com mais de vinte encaminhamentos – Aveiro (26 pessoas ou 6,9% dos encaminhamentos para o ISS), Setúbal (26 ou 6,9%) e Coimbra (20 ou 5,3%) –, verificando-se uma maioria de distritos com menos de dez encaminhamentos, tendo, em Portugal Continental, sido Viana do Castelo e Beja, nesse ano, os distritos com menor número de encaminhamentos para apoios sociais (vd. quadro 3.3). Por sua vez em 2020, entre os distritos com mais de vinte encaminhamentos volta a destacar-se Lisboa (108 sinalizações que representaram 43,4% dos encaminhamentos de 2020) e Setúbal (31 sinalizações ou 12,4%), e na terceira posição, porém, passa a estar o Porto (17 encaminhamentos ou 6,%).

Quadro 3.3. Número de pessoas sinalizadas pelo Grupo Operativo para apoio social do ISS, com autorização de residência provisória (ARP), por distrito de encaminhamento, em 2019 e 2020

Distrito de encaminhamento	2019 (N=378)		2020 (N=249)	
	N	%	N	%
Aveiro	26	6,9	8	3,2
Beja	4	1,1	11	4,4
Braga	13	3,4	7	2,8
Bragança	8	2,1	6	2,4
Castelo Branco	5	1,3	4	1,6
Coimbra	20	5,3	9	3,6
Évora	6	1,6	7	2,8
Faro	6	1,6	4	1,6
Funchal	1	0,3	0	0,0
Guarda	7	1,9	0	0,0
Leiria	5	1,3	1	0,4
Lisboa	204	54,0	108	43,4
Portalegre	5	1,3	5	2,0
Porto	16	4,2	17	6,8
Santarém	6	1,6	10	4,0
Setúbal	26	6,9	31	12,4
Viana do Castelo	4	1,1	8	3,2
Vila Real	0	0,0	5	2,0
Viseu	13	3,4	7	2,8
Sem informação	3	0,8	1	0,4
Total	378	100	249	100

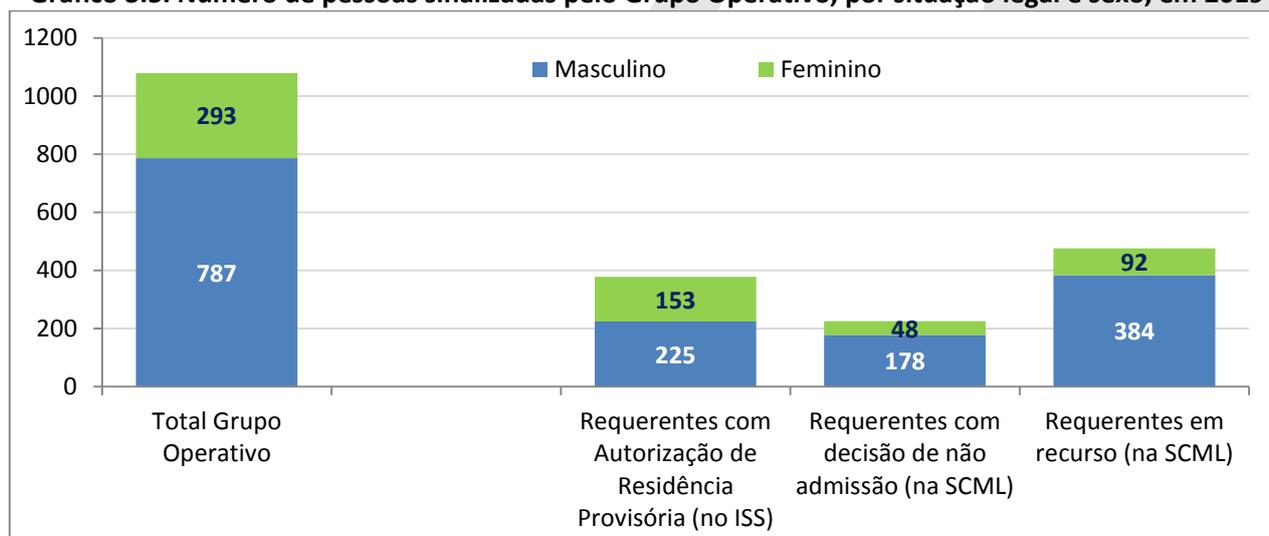
Fonte: Instituto de Segurança Social – ISS (sistematização da autora).

A descentralização territorial do acolhimento para os titulares de autorização de residência provisória é vista como uma virtude da política de asilo de Portugal na gestão também dos pedidos espontâneos, conforme detalhado em Oliveira (2020: 141), citando instituições de acolhimento nacionais. Coexistem, porém, alguns desafios à efetivação desta descentralização territorial: como explicado antes, o menor encaminhamento para fora do distrito de Lisboa prende-se, por um lado, com as resistências que os próprios requerentes espontâneos revelam em sair de Lisboa, depois do acolhimento inicial em Lisboa no CPR, pelo que há recomendações no sentido de se diminuir esse tempo de permanência inicial nas casas de acolhimento em Lisboa, e, por outro lado, aperfeiçoarem-se os critérios de encaminhamento para os distritos, adequando melhor o *match* entre as expectativas e necessidades do requerente, e as características do contexto distrital para onde é feito o encaminhado (Oliveira, 2020: 141-142). Acresce também, 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. 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 (instituições citadas em Oliveira, 2020: 142-143).

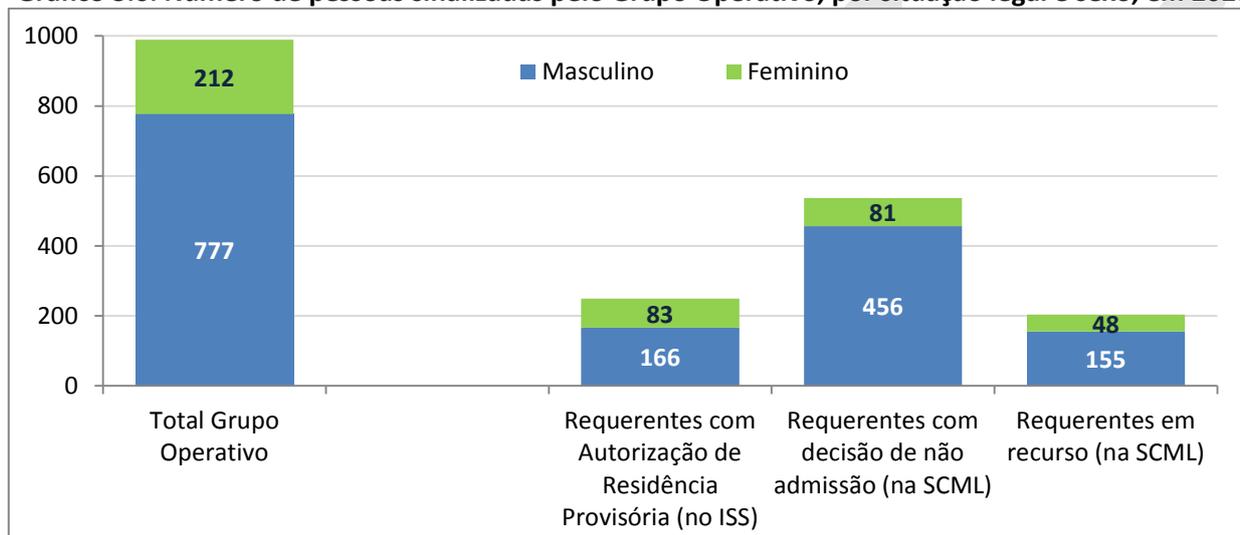
Comparando, por um lado, os encaminhados para centros distritais do ISS (requerentes com autorização de residência provisória - ARP) e, por outro lado, os encaminhados para a SCML (requerentes em recurso de indeferimento e requerentes com decisão de não admissão), identificam-se alguns contrastes interessantes. 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 3.5.

Gráfico 3.5. Número de pessoas sinalizadas pelo Grupo Operativo, por situação legal e sexo, em 2019



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Gráfico 3.6. Número de pessoas sinalizadas pelo Grupo Operativo, por situação legal e sexo, em 2020



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Tendências semelhantes identificam-se em 2020 (vd. gráfico 3.6): embora globalmente a importância relativa das requerentes do sexo feminino sinalizadas pelo Grupo Operativo seja de 21,4% (212 requerentes do sexo feminino entre os 990 requerentes encaminhados para Grupo Operativo), essa percentagem sobe para 33,3% no universo de requerentes com autorização de residência provisória acompanhadas pelo ISS (83) e desce para 15,1% (81) no universo de requerentes com decisão de não admissão acompanhadas pela SCML.

Comparando, por um lado, as nacionalidades dos 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 mais alguns contrastes interessantes (vd. quadro 3.4). Em 2019 e 2020 a nacionalidade que mais se destaca nos requerentes com autorização de residência provisória em acompanhamento no ISS é a Angolana (131 requerentes em 2019, representando 34,7%, e 41 em 2020, representando 16,5%), sendo também essa a nacionalidade que se destaca nos requerentes com decisão de não admissão em acompanhamento da SCML em 2019 (61 requerentes a representar 27% desse universo) e nos requerentes em recurso em acompanhamento da SCML em 2020 (39 requerentes, representando 19,2% desse universo).

Quadro 3.4. Requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS e a SCML, por principais nacionalidades e situação legal (requerentes com autorização de residência provisória, decisão de não admissão e em recurso), em 2019 e 2020

Nacionalidades mais representadas	2019		Nacionalidades mais representadas	2020	
	N	%		N	%
Requerentes com autorização de residência provisória no ISS					
Angola	131	34,7	Angola	41	16,5
Ucrânia	39	10,3	Gâmbia	27	10,8
Venezuela	22	5,8	Ucrânia	19	7,6
Nigéria	18	4,8	Senegal	17	6,8
Rep. D. Congo	15	4,0	Guiné-Bissau	13	5,2
Outras	153	34,7	Outras	132	53,0
Total	378	100	Total	249	100
Requerentes com decisão de não admissão na SCML					
Angola	61	27,0	Gâmbia	122	22,7
Guiné-Bissau	39	17,3	Angola	93	17,3
Gâmbia	34	15,0	Guiné-Bissau	66	12,3
Senegal	15	6,6	Marrocos	39	7,3
			Senegal	39	7,3
Outras			Outras	178	33,1
Total	226	100	Total	537	100
Requerentes em recurso na SCML					
Guiné-Bissau	106	22,3	Angola	39	19,2
Angola	71	14,9	Gâmbia	23	11,3
Gâmbia	65	13,7	Guiné-Bissau	22	10,8
Rep. D. Congo	29	6,1	Rep. D. Congo	21	10,3
Togo	20	4,2	Senegal	16	7,9
Outras	185	38,9	Outras	82	40,4
Total	476	100	Total	203	100

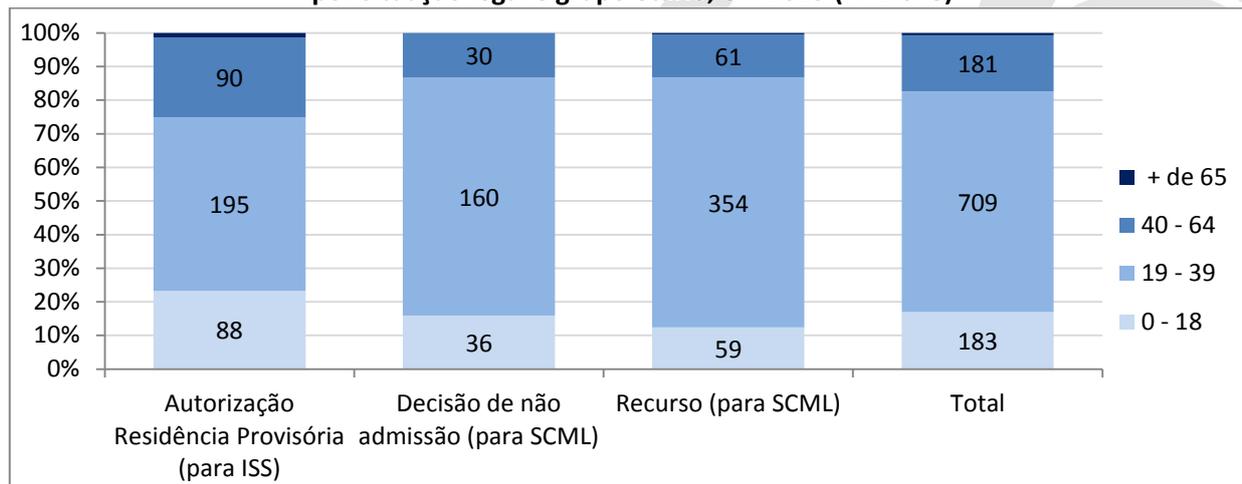
Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Genericamente, nos requerentes com decisão de não admissão e em recurso (ambos os universos em acompanhamento da SCML) destacam-se essencialmente nacionalidades de países africanos e de baixa taxa de reconhecimento da necessidade de proteção internacional (e.g. Angola, Gâmbia, Guiné-Bissau, Senegal, Marrocos, República Democrática do Congo), quando nos requerentes com autorização de residência provisória surgem ainda outras nacionalidades não africanas que têm tido no contexto europeu mais elevada taxa de reconhecimento da necessidade de proteção internacional (e.g. Ucrânia, Venezuela). Nos requerentes em situação de recurso sinalizados para a SCML destacaram-se em 2019 os requerentes da Guiné Bissau (106 entre o total de 476 requerentes em recurso), seguidos dos de Angola (71) e da Gâmbia (65). Em 2020 mantêm-se estas três nacionalidades em destaque, embora com outra ordenação: Angola (39 ou 19,2% dos requerentes em recurso com acompanhamento social da SCML), Gâmbia (23 ou

11,3%) e Guiné-Bissau (22 ou 10,8%). Também nos requerentes com decisão de não admissão encaminhados para a SCML se destacam as mesmas três principais nacionalidades dos requerentes em recurso: em 2019, Angola com 61 requerentes, Guiné-Bissau com 39 requerentes e a Gâmbia com 34 requerentes; e em 2020, a Gâmbia com 122 requerentes (22,7% dos requerentes com decisão de não admissão), Angola com 93 (17,3%) e a Guiné-Bissau com 66 (12,3%) – vd. quadro 3.4.

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) – vd. gráficos 3.7 e 3.8.

Gráfico 3.7. Requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS e a SCML, por situação legal e grupo etário, em 2019 (N=1.078)



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Gráfico 3.8. Requerentes sinalizados pelo Grupo Operativo para o ISS e a SCML, por situação legal e grupo etário, em 2020 (N=990)



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS & Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Os requerentes com autorização de residência provisória (ARP) encaminhados para o ISS mostram uma importância relativa maior de requerentes com menos de 18 anos (23,3% dos requerentes em 2019 e 2020), que os restantes encaminhados para a SCML (apenas 15,9% e 10,4% dos requerentes com decisão de não admissão têm menos de 18 anos, e apenas 12,4% e 8,9% dos requerentes em recurso, respetivamente em 2019 e 2020). Por outro lado, os titulares de ARP sinalizados pelo Grupo Operativo têm maior proporção de pessoas com mais de 40 anos (25,1% em 2019, embora 13,3% em 2020) que os sinalizados em recurso (apenas 13,2% em 2019 e 10,8% em 2020) ou com decisão de não admissão (13,3% em 2019 e 8,7% em 2020), sendo que só nos requerentes com ARP se identificam alguns requerentes com mais de 65 anos (5 pessoas em 2019). Verifica-se que os requerentes encaminhados para a SCML estão

sobre representados de requerentes com entre 19 e 39 anos de idade (70,8% em 2019 e 80,3% em 2020 dos requerentes com decisão de não admissão, e 74,4% e 79,3% dos requerentes em recurso, respetivamente em 2019 e 2020), concentrando este grupo etário metade dos titulares de autorização de residência provisória encaminhados para o ISS (51,3% em 2019, mas subindo para 63,1% em 2020) – vd. gráficos 3.7 e 3.8.

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.

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 (aprofundado em Oliveira, 2020: 146-148). 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, identificando-se carências de resposta em algumas das 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.

3.2. Acolhimento das chegadas a partir de mecanismos europeus

O acolhimento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que chegam ao abrigo de mecanismos europeus atua de forma distinta do observado para os pedidos espontâneos, desde 2015, e é coordenado pelo ACM. Como se detalhou antes, 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. 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), 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.

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 3.2.1) e descentralizado no território português, sendo valorizado o potencial do acolhimento, também, em territórios de média e baixa densidade populacional (a caracterizar no subcapítulo 3.2.2).

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 3.2.4) -, 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 3.2.5) 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 realidade na resposta ao acolhimento dos recolocados e reinstalados, definida a partir de 2015, inicialmente apenas para o mecanismo de recolocação, mas continuada e aprofundada nos últimos cinco 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, até ao final de 2020, 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 alertaram que podem ter sido 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 (detalhado em Oliveira, 2020: 14).

É por isso com expectativa que se aguardam os resultados da criação do sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional – que dá resposta tanto a requerentes de pedidos espontâneos como a requerentes e beneficiários chegados ao país por via de mecanismos europeus –, criado no final de 2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro de 2020), ainda não coberto neste relatório, mantendo-se por isso neste subcapítulo o foco apenas nos acolhidos por via de mecanismos europeus nos anos de referência deste relatório (2019 e 2020).

3.2.1. A rede de entidades de acolhimento

A partir de setembro de 2015, Portugal repensou para os requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados através de mecanismos europeus de apoio o seu modelo de acolhimento, 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 (e.g. compromisso de 2.951 por recolocação, 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 IEPF, 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 PAR, por iniciativa de organizações da sociedade civil portuguesa, para apoiar refugiados na crise humanitária que se vivia. Numa mobilização ímpar, 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.²¹

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 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, e a criarem planos locais de acolhimento e integração para indivíduos em proteção internacional em Portugal. Neste âmbito foram definidos princípios a nível nacional para as entidades que se candidataram a acolher requerentes e beneficiários de proteção internacional, 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 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, recolocação 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 **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 que 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

²¹ Reconhecendo esta mobilização ímpar 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.

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 (aprofundado em Oliveira, 2020: 151).

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 (NAIR²²). 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 acompanhamento; (b) gerir o *matching* entre o perfil dos recolocados e reinstalados 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 o SEF; (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*²³ (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 requerente 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 refugiada transferida de países extracomunitários, no âmbito das pessoas acolhidas pela entidade pelo período de 18 meses.

²² 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, I.P.: “*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 nº3 da Deliberação nº 82/2017).

²³ 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>

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 de proteção internacional 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 deslocações 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/ou 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. O CPR, por sua vez, estabeleceu protocolos de colaboração com vários municípios (e.g. Águeda, Alenquer, Amadora, Castelo Branco, Guimarães, Oeiras, Ourém, Santa Maria da Feira, Sintra, Santarém, Torres Vedras, Torres Novas) 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 CVP 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.

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 pessoas acolhidas: em mecanismos com maior número de pessoas acolhidas, verificou-se maior número de consórcios de acolhimento e de entidades mobilizadas (caso da recolocação de emergência 2015/2018 com 20 entidades com protocolos, e do mecanismo de reinstalação 2018/2019 com 17 entidades no final de

2020), 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 com 7 entidades e da Recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com 12 entidades em 2019 e 2020) – vd. quadro 3.5.

Quadro 3.5. Consórcios de acolhimento e entidades mobilizadas pelos consórcios para o acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, por mecanismo europeu, entre 2018 e 2020

	Recolocação <i>ad hoc</i> Barcos Humanitários			Reinstalação 2018/2019		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Nº Pessoas em Acolhimento	86	162	178	33	409	606
Nº de entidades com protocolos de acolhimento com o Estado	6	12	12	7	13	17
Nº total de Entidades envolvidas	8	18	21	7	47	53
Consórcio PAR/JRS	0	3	4	0	14	15
Consórcio CVP	2	2	2	1	12	14
Consórcio CPR	2	4	5	1	8	7
Consórcio UMP	0	2	2	0	4	4
Autarquias	2	3	3	2	5	5
Outras entidades com protocolo	2	4	5	3	4	8
Municípios	8	17	18	6	40	41

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

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 programado para 2018/2019, cujo compromisso de Portugal se estabeleceu para o acolhimento de 1.010 chegadas, tendo até ao final de 2020 chegado 631 pessoas. Para este mecanismo foram definidos, até ao final de 2020, 17 protocolos de acolhimento, que se multiplicaram em mais 53 entidades parceiras dos consórcios (7 do CPR, 14 da CVP, 15 da PAR/JRS e 4 da UMP) em 41 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 3.5). 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) em 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 2020, para 217 chegadas foram assinados 12 protocolos, tendo sido mobilizadas 21 entidades.

Considerando em detalhe o número de pessoas que cada consórcio acolheu diretamente por mecanismo europeu ativo nos anos de referência deste relatório – através da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e do programa de reinstalação 2018/2019 –, identifica-se que foi o consórcio do CPR que promoveu o acolhimento no país de mais chegadas de recolocados e reinstalados por via destes programas: em 2020, o CPR acolheu 40 requerentes transferidos para o país por via da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (22,5% do total de recolocados em acolhimento nesse ano) e 223 refugiados reinstalados (36,8% do total de reinstalados em acolhimento nesse ano) – vd. quadro 3.6. Em 2019 e 2020, na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários destacam-se também no acolhimento os municípios

portugueses (75 requerentes em acolhimento, equivalendo a 42,1% do total de recolocados em Portugal em acolhimento). Por sua vez no programa de reinstalação 2018/2019 destacou-se também o consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) com 126 pessoas em acolhimento em 2020 (20,8% do total de reinstalados em acolhimento em Portugal em 2020).

Quadro 3.6. Número de pessoas em acolhimento, por cada consórcio de entidade de acolhimento, por mecanismo europeu, em cada ano (2018, 2019 e 2020)

Consórcios de Entidades de Acolhimento	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários				Reinstalação programa 2019/2020			
	2018	2019	2020	% de 2020	2018	2019	2020	% de 2020
PAR/JRS	0	9	12	6,7	0	80	90	14,9
CVP	4	4	4	2,2	5	84	126	20,8
CPR	30	52	40	22,5	1	165	223	36,8
UMP	0	4	5	2,8	0	16	16	2,6
Autarquias	37	72	75	42,1	13	31	48	7,9
Outras Entidades da Sociedade Civil	15	21	42	23,6	14	33	103	17,0
Total	86	162	178	100	33	409	606	100

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

Contrastando com o observado antes em que a PAR/JRS foi o principal consórcio de acolhimento nos mecanismos europeus desenvolvidos até 2018 (Oliveira, 2020: 153-157), nestes mecanismos europeus o consórcio PAR/JRS, por comparação aos outros consórcios, acolheu apenas uma minoria de pessoas chegadas (apenas 12 na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 90 na reinstalação). Esta mudança de tendência reflete os próprios moldes do acolhimento deste consórcio que se prendem com a orientação da PAR/JRS de acolher preferencialmente 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) esgotando, como consequência, a sua capacidade de acolhimento com os mecanismos europeus anteriores (de recolocação de emergência 2015/2018 e o Acordo UE/Turquia 1x1), voltando só a ter alguma margem na capacidade de acolhimento já durante a implementação do mecanismo de reinstalação, ou seja, só em 2019 voltaria a poder contar com as suas entidades parceiras para novos acolhimentos. 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.

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 (detalhado em Oliveira, 2020: 156-159).

3.2.2. Distribuição geográfica do acolhimento

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, 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.

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. 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).

Já no final de 2020, considerando as 217 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 (45,2% ou 98 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 desses cinco distritos acolheram menos de dez pessoas. A seguir a Lisboa, destaca-se o distrito de Castelo Branco (com 59 pessoas acolhidas), Porto (16 pessoas) e Braga (16) – vd. quadro 3.7.

Quadro 3.7. Distribuição à chegada dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, por mecanismo europeu, em cada ano (2018, 2019 e 2020)

Distritos principais	Recolocação ad hoc de barcos humanitários					Programa Reinstalação 2018/2019				
	2018	2019	2020	Total por Distrito	%	2018	2019	2020	Total por Distrito	%
Aveiro	0	0	0	0	0	0	34	14	48	7,6
Beja	0	2	1	3	1,4	4	6	0	10	1,6
Braga	3	10	3	16	7,4	0	24	26	50	7,9
Castelo Branco	19	34	6	59	27,2	6	41	7	54	8,6
Coimbra	15	0	0	15	6,9	19	16	14	49	7,8
Évora	0	0	0	0	0	0	15	26	41	6,5
Faro	0	0	0	0	0	0	16	0	16	2,5
Leiria	2	2	0	4	1,8	0	0	0	0	0,0
Lisboa	45	44	9	98	45,2	4	97	96	197	31,2
Portalegre	0	2	0	2	0,9	0	2	0	2	0,3
Porto	0	4	12	16	7,4	0	51	27	78	12,4
Santarém	0	0	2	2	0,9	0	23	0	23	3,6
Setúbal	2	0	0	2	0,9	0	40	8	48	7,6
Vila Real	0	0	0	0	0	0	5	4	9	1,4
Viseu	0	0	0	0	0	0	6	0	6	1,0
Total	86	98	33	217	100	33	376	222	631	100

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

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).

Ao abrigo do mecanismo de reinstalação 2018/2019 (em que a expectativa era acolher 1.010 pessoas), identifica-se novamente maior descentralização no acolhimento: as 631 pessoas que efetivamente foram acolhidas no país até ao final do ano de 2020 foram distribuídas por 14 distritos (apenas 4 distritos de Portugal Continental não registaram acolhimentos). Neste âmbito, por comparação aos outros

mecanismos, o distrito de Lisboa perde importância relativa (acolheu apenas 31% dos reinstalados neste mecanismo ou 197 pessoas), seguindo-se os distritos do Porto (78 pessoas ou 12,4%), de Castelo Branco (54 pessoas acolhidas ou 8,6%), de Braga (50 ou 7,9%), Coimbra (49), Setúbal (48), Aveiro (48) e Évora (41) – vd. quadro 3.7.

Considerando a análise do impacto que o acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, chegados ao abrigo do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e do programa de reinstalação 2018/2019, têm no total de residentes estrangeiros nesses mesmos distritos, identificam-se hierarquias ligeiramente distintas de distritos. Atendendo à distribuição geográfica por Portugal da população estrangeira residente (que também não é equilibrada – vd. Oliveira, 2020a: 63-66), observa-se que a população recolocada *ad hoc* de barcos humanitários em acolhimento veio incrementar os estrangeiros residentes de forma mais explícita em alguns distritos de Portugal: Castelo Branco é o distrito que mais se destaca, contabilizando-se 7 pessoas recolocadas por cada 1000 estrangeiros residentes nesse distrito, tendo os restantes distritos menos de 1 pessoa em cada 1000 estrangeiros residentes. Nota-se que a população recolocada se dilui mais nos distritos com mais estrangeiros residentes: caso de Lisboa onde os recolocados *ad hoc* de barcos humanitários em acolhimento em 2019 só representaram cerca de 0,3 por cada 1000 estrangeiros residentes – vd. quadro 3.8.

Quadro 3.8. População em acolhimento, por distrito de Portugal Continental, por mecanismo de acolhimento e total da população estrangeira residente, em 2019

Distrito de Portugal Continental	População estrangeira residente em 2019*	Recolocados <i>ad hoc</i> de barcos humanitários em acolhimento**		Reinstalados do programa 2018/2019 em acolhimento**	
		N	recolocados por 1000 residentes estrangeiros	N	reinstalados por 1000 residentes estrangeiros
Aveiro	16.531	0	0,0	34	2,1
Beja	12.175	2	0,2	10	0,8
Braga	18.238	13	0,7	24	1,3
Bragança	4.159	0	0,0	0	0,0
Castelo Branco	5.888	42	7,1	47	8,0
Coimbra	15.530	9	0,6	35	2,3
Évora	4.505	0	0,0	15	3,3
Faro	92.603	0	0,0	16	0,2
Guarda	2.399	0	0,0	0	0,0
Leiria	21.436	4	0,2	0	0,0
Lisboa	260.503	84	0,3	101	0,4
Portalegre	2.532	2	0,8	2	0,8
Porto	42.353	4	0,1	51	1,2
Santarém	14.175	0	0,0	23	1,6
Setúbal	51.983	2	0,0	40	0,8
Viana do Castelo	4.789	0	0,0	0	0,0
Vila Real	2.573	0	0,0	5	1,9
Viseu	5.491	0	0,0	6	1,1
Total	590.348	162	0,3	409	0,7

Fonte: * INE – Estimativas Anuais da População Residente e ** ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Por sua vez, considerando a população reinstalada em Portugal em acolhimento em 2019, entre as 409 pessoas, destaca-se um maior impacto em outros distritos: em primeiro lugar surge novamente o distrito de Castelo Branco, com 47 pessoas em acolhimento em 2019, assumindo um impacto de 8 reinstalados por cada 1000 residentes estrangeiros no distrito; seguindo-se o distrito de Évora (3 reinstalados em acolhimento por cada 1000 estrangeiros residentes), de Coimbra e de Aveiro (ambos com 2 reinstalados em acolhimento por cada 1000 residentes). Novamente Lisboa está no grupo de distritos onde a população

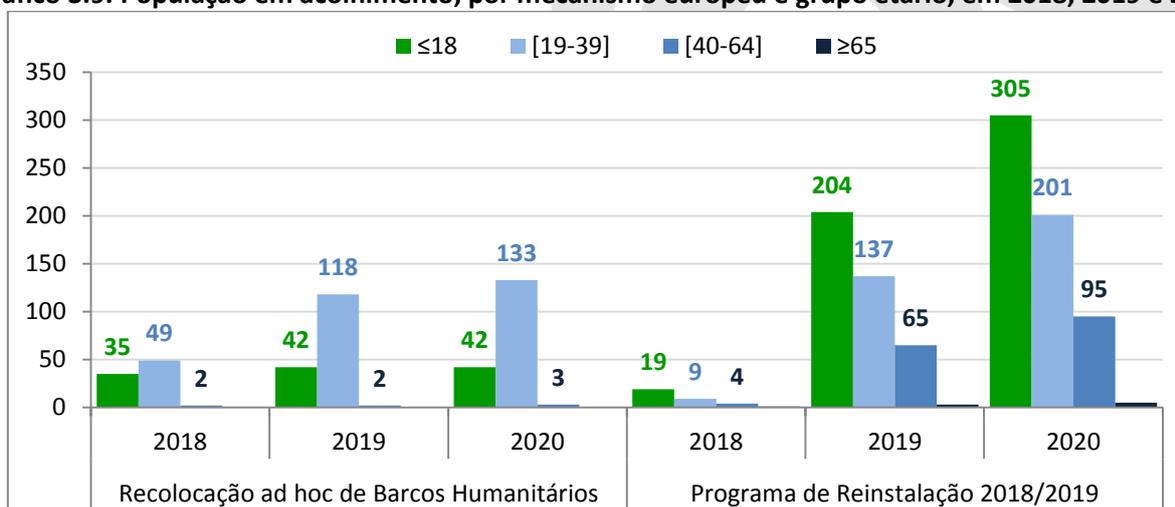
reinstalada em acolhimento mais se dilui no universo de estrangeiros residentes (0,4 por cada 1000 estrangeiros residentes) – vd. quadro 3.8.

3.2.3. 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.

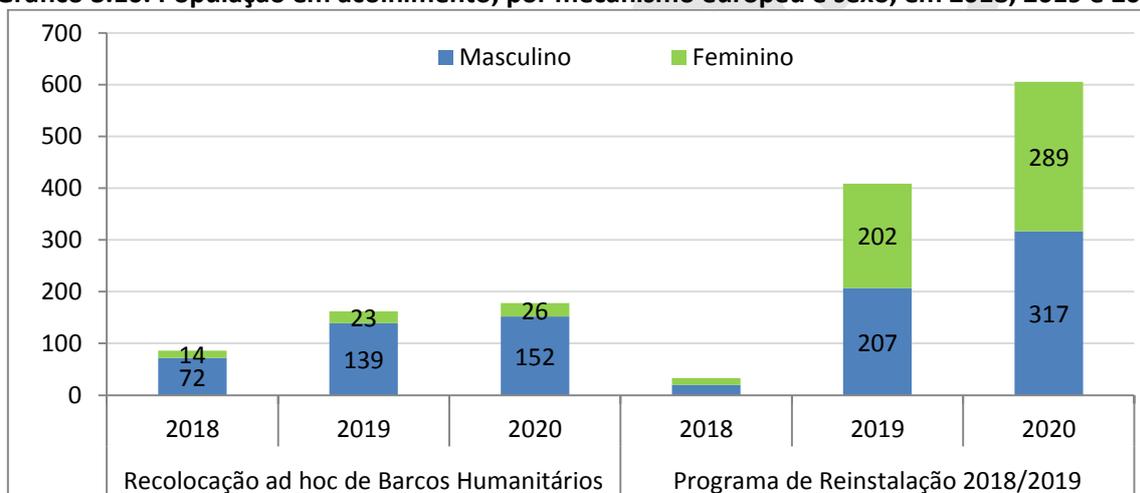
Destaca-se que cerca de 98,3% das pessoas em acolhimento no final de 2020 em Portugal, transferidas através do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, tinham até 39 anos, e 83,5% no caso dos reinstalados em acolhimento. O **grupo etário** dos 19 aos 39 teve maior representação no mecanismo de recolocação, quando no mecanismo de reinstalação sobressai o grupo etário dos menores de 18 anos (vd. gráfico 3.9).

Gráfico 3.9. População em acolhimento, por mecanismo europeu e grupo etário, em 2018, 2019 e 2020



Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (gráfico da autora).

Gráfico 3.10. População em acolhimento, por mecanismo europeu e sexo, em 2018, 2019 e 2020



Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (gráfico da autora).

Tendencialmente, chegaram a território nacional mais homens que mulheres ao abrigo dos mecanismos europeus de recolocação e reinstalação, o que se reflete na população em acolhimento nos últimos três anos (vd. gráfico 3.10). Essa diferença entre **sexos** ganha particular destaque no mecanismo de recolocação

ad hoc de barcos humanitários, em que o sexo masculino correspondeu a 85,4% das pessoas em acolhimento em 2020. No caso das pessoas reinstaladas em acolhimento, verifica-se um maior equilíbrio entre os dois sexos: o sexo masculino a representar 52,3% das pessoas em acolhimento em 2020, chegadas por via do programa de reinstalação 2018/2019.

As diferenças identificadas na distribuição por sexo e por grupos etários da população em acolhimento, chegada por via da recolocação de barcos humanitários ou por via do programa de reinstalação 2018/2019, refletem as **tipologias dos agregados familiares** de cada uma das populações transferidas para o país em função do mecanismo europeu. Enquanto na população recolocação *ad hoc* de barcos humanitários temos a sobre representação do sexo masculino e das idades entre os 19 e 39 anos, por estarmos perante chegadas quase exclusivamente de pessoas isoladas; na população reinstalada, o maior equilíbrio entre sexos e a sobre representação de menores de 18 anos, associa-se à sobre representação nas chegadas de casais com filhos. A maioria da população recolocada, entre 2015 e 2018, e reinstalada em Portugal foi, na sua maioria, constituída por casais com filhos. A exceção verifica-se no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, em que a quase totalidade das chegadas é de homens adultos isolados – vd. quadro 3.9.

Quadro 3.9. Tipologia dos agregados familiares da população recolocada e reinstalada em Portugal, à chegada (número de agregados familiares e isolados), em 2018, 2019 e 2020

Tipologia de agregado familiar	Recolocação <i>ad hoc</i> Barcos Humanitários			Programa de Reinstalação 2018/2019		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Casal com filhos	1	1	0	5	48	34
Família monoparental	1	2	1	1	22	10
Família alargada	0	0	0	0	9	2
Casal sem filhos	0	1	1	0	4	3
Isolado	78	89	28	0	7	1

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados

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, no programa de reinstalação 2018/2019, 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%. Observa-se que é no mecanismo de recolocação *ad hoc* por barcos humanitários onde chegaram mais pessoas iletradas (22 em cerca de uma centena para as quais há dados em 2018) ou só com nível de ensino inferior ou equiparado ao 1.º ciclo. Por sua vez no mecanismo de reinstalação, observa-se que a maioria das pessoas chegadas apresentava níveis de habilitação até ao 3º ciclo, identificando-se também alguma representação de iletrados (54 em 222 em 2020) – vd. quadro 3.10.

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 a Portugal, esta informação está disponível para os adultos, 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.

Quadro 3.10. População recolocada e reinstalada, segundo o nível de habilitações à chegada, em 2018, 2019 e 2020

Nível Habilitações	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários			Programa de Reinstalação 2018/2019		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Pré-escolar*	0	0	0	3	55	9
Ilustrado	22	2	2	1	20	54
1º ciclo incompleto	6	3	1	4	34	28
1º ciclo	6	13	1	1	45	22
2º Ciclo	8	6	3	7	77	50
3º Ciclo	5	7	1	9	50	29
Secundário	11	5	1	3	35	13
Ensino Superior	3	1	0	1	20	10
Curso Técnico Profissional	0	0	0	0	0	7
Desconhecido	25	61	24	4	40	0
Total	86	98	33	33	376	222

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // Nota: * O valor aqui indicado significa que estavam em idade pré-escolar, independentemente se frequentam estabelecimentos de ensino de pré-escolar

Quadro 3.11. Pessoas chegadas com idades entre os 19 e os 64 anos, por grupo profissional da atividade anterior à chegada a Portugal, por mecanismo europeu, em 2018, 2019 e 2020

Grupos Profissionais	Recolocação <i>ad hoc</i> barcos humanitários			Programa de Reinstalação 2018/2019		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
GP0	1	0	0	0	0	0
GP1	0	0	0	0	0	1
GP2	1	0	0	1	15	23
GP3	1	0	0	0	4	7
GP4	0	0	0	0	1	2
GP5	1	2	2	0	28	41
GP6	7	6	1	0	6	8
GP7	5	12	2	0	20	48
GP8	2	4	0	0	7	11
GP9	6	0	2	0	25	29
Sem Profissão	2	0	1	0	43	69
Estudante	3	1	0	11	24	29
Sem informação	51	71	25	1	29	28
Total	80	96	33	13	202	296

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // 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 Intermediário; 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 artesãos; GP8- Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; GP9- Trabalhadores não qualificados.

Considerando os dois principais mecanismos europeus ativos com chegadas a Portugal nos anos de referência deste relatório (recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com 217 chegadas, das quais 209 eram de pessoas com entre 19 e 64 anos de idade, e programa de reinstalação 2018/2019 com 631 chegadas, das quais 511 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 3.11). Desde logo sobressai um peso importante

de pessoas sem atividade profissional anterior (112 pessoas na reinstalação ou 22%), a que se associa à chegada de agregados familiares nesses dois mecanismos em que ou a mulher²⁴ 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), 7 (trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices) e 9 (trabalhadores não qualificados): respetivamente, 15,2%, 15% e 11,9% dos reinstalados sobre os quais havia informação sobre a atividade profissional anterior à chegada a Portugal.

Essa é uma tendência transversal às três nacionalidades numericamente mais representadas neste mecanismo de reinstalação (nacionais da Síria, do Iraque e do Sudão), com sobre representação de pessoas de entre 19 e 64 anos com atividades profissionais anteriores nos grupos profissionais 5, 7 e 9. No caso nos nacionais sírios e iraquianos, nota-se ainda alguma representação do grupo profissional 2 (Especialistas das atividades intelectuais e científicas) – vd. quadro 3.12. No caso do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, para a maioria das pessoas chegadas a Portugal não há informação acerca da atividade profissional passada, destacando-se porém outras nacionalidades: nacionais do Sudão, Nigéria e Mali (vd. quadro 3.12).

Quadro 3.12. Pessoas chegadas com idades entre os 19 e os 64 anos, por grupo profissional da atividade anterior à chegada a Portugal, por nacionalidade e mecanismo europeu, agregado de 2018 a 2020

	Recolocação <i>ad hoc</i> Barcos Humanitários			Programa de Reinstalação 2018/2019						
	Sudão	Nigéria	Mali	Total (N)	Total (%)	Síria	Iraque	Sudão	Total (N)	Total (%)
GP0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0,0
GP1	0	0	0	0	0,0	0	1	0	1	0,2
GP2	0	0	0	1	0,5	5	14	3	39	7,6
GP3	0	0	0	1	0,5	0	7	0	11	2,2
GP4	0	0	0	0	0,0	1	0	1	3	0,6
GP5	1	1	0	5	2,4	23	18	3	69	13,5
GP6	3	0	2	14	6,7	4	1	3	14	2,7
GP7	3	2	1	19	9,1	27	18	2	68	13,3
GP8	1	0	1	6	2,9	7	2	2	18	3,5
GP9	1	0	0	8	3,8	10	2	6	54	10,6
Sem profissão	0	0	1	3	1,4	35	25	7	112	21,9
Estudante	1	0	0	4	1,9	13	6	5	64	12,5
Sem informação	31	23	13	147	70,3	10	8	1	58	11,4
Total (N)	41	26	18	209	100%	135	102	33	511	100%
Total (%)	19,6	12,4	8,6	100		26,4	20,0	6,5	100	

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // 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.

3.2.4. 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

²⁴ 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 (apenas 3 reportados), embora seja também nesse mecanismo europeu onde há mais pessoas sobre as quais não há informação acerca da atividade profissional anterior à chegada a Portugal.

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 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* 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 meses após a chegada dos recolocados e dos reinstalados ao abrigo de mecanismos europeus de apoio foram (cit. ACM, 2017:12): (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 reconhecida como uma das principais forças deste programa de acolhimento (cit. Instituições de acolhimento em Oliveira, 2020: 169).

Assim, coube às entidades parceiras com protocolo de acolhimento com o governo português assegurarem habitação às pessoas acolhidas, 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 Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) 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 para migrantes. 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 bimestral 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 bimestrais 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. Em 2020 este sistema de monitorização foi revisto, induzindo a uma quebra de série dos dados do ACM, mudando o método de recolha dos indicadores acerca da situação de acolhimento e integração das pessoas em proteção internacional em Portugal, chegadas ao abrigo de programas de apoio europeus de recolocação e reinstalação, sendo complementada a informação das instituições com visitas de acompanhamento e de mediação e recolhidos alguns indicadores junto dos interlocutores/entidades de acolhimento acerca do acesso a serviços de saúde, acesso a aulas de língua portuguesa, acesso à educação, acesso a formação profissional e emprego e acesso a documentação. Neste âmbito, consideram-se para análise neste subcapítulo os resultados do reporte das instituições e das visitas de monitorização do ACM sobre as pessoas refugiadas em acolhimento durante o ano de 2020.

Identificam-se algumas limitações destes dados, devendo retratar-se alguns dos cuidados a ter na interpretação desta informação. Antes de mais, importa atender que a informação reportada é agregada

sobre todas as pessoas que estavam em acolhimento em 2020, não se distinguindo a situação de integração de recém-chegados versus pessoas que estão em acolhimento há vários meses ou já no fim do programa. Identifica-se, assim, como limitação destes dados, o facto de não ser possível aferir a evolução das diferentes pessoas no acolhimento: ao agregarem informação sobre perfis muito diferenciados de pessoas acolhidas (e.g. recém-chegados, pessoas que estão há 1 ano no programa), 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. Acresce que estes dados só aferem inscrições em serviços, não monitorizando o acesso efetivo aos serviços ou os resultados de prestação de serviços públicos nacionais.²⁵ Em consequência, com rigor, estes indicadores do ACM não permitem determinar o número exato de pessoas que concluíram com sucesso as dimensões do acolhimento e integração no final do programa de acolhimento, nem permitem aferir a evolução de cada pessoa ao longo dos 18 meses no programa de acolhimento.

Sobressai dos dados de monitorização do ACM que quase a totalidade das pessoas em acolhimento em 2020 tinha **inscrição no SNS** (98,9% dos casos chegados por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 98,2% dos casos chegados por via do programa de reinstalação 2018/2019), contrastando com a prevalência na **obtenção do NISS** que é variável e ligeiramente menos favorável (89,9% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação e 83,3% no caso das pessoas reinstaladas), mas em franca melhoria face aos resultados apurados anteriormente, quando apenas cerca de metade das pessoas em acolhimento chegadas a partir desses mecanismos estava a conseguir ter o NISS (Oliveira, 2020: 171). A taxa de **obtenção do NIF** também não é integral (89,9% das pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 84,8% na reinstalação) – vd. quadro 3.13.

Quadro 3.13. Pessoas em programa de acolhimento com inscrição no SNS, e obtenção do NISS e do NIF, por mecanismo de acolhimento, em 2020

Pessoas em programa de acolhimento em 2020	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários		Programa de Reinstalação 2018/2019	
	N	%	N	%
Inscrição SNS	176	98,9	595	98,2
Obtenção do NISS	160	89,9	505	83,3
Obtenção do NIF	160	89,9	514	84,8
Total de pessoas em acompanhamento	178	100	606	100
Total de pessoas chegadas até dezembro 2020	217	100	631	100
Movimentos secundários sem retoma até dezembro 2020	53	24,42	48	7,61
Chegadas deduzidos movimentos secundários sem retomas	164		583	

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

Deve atender-se que esta monitorização afere apenas a inscrição nos serviços públicos, não atendendo em si ao acesso a esses serviços; estando sinalizado que 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 (detalhado em Oliveira, 2020: 171-173, citando instituições de acolhimento inquiridas). De forma semelhante, nos outros serviços públicos, estar inscrito não significa que o acesso é pleno: e.g. 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).

Anteriormente, foi também reportada (Oliveira, 2020: 174-176, citando instituições de acolhimento) a demora na tramitação dos processos de **concessão do título de residência pelo SEF**, que se prolonga pelo

²⁵ 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.

período do acolhimento, o que se tem tornado 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 trabalho.²⁶

O acesso à **aprendizagem da língua portuguesa** 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 PLNM²⁷ ou com recurso especial a estabelecimentos escolares), do IEFP ou do ACM (e.g. PPT²⁸ e *Plataforma Português Online*²⁹), ou por organizações não-governamentais ou entidades privadas parceiras (e.g. Programa SPEAK Social³⁰); 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, tornou-se muitas vezes difícil reunir condições para abrir esses cursos, pelo que medidas complementares – com formadores da própria instituição, ou formadores externos contratados, ou através do Programa SPEAK, ou ainda com voluntários – acabaram por diversificar as respostas. No mecanismo de reinstalação, as 21 entidades com protocolos de acolhimento ativos em 2020 recorreram a várias possibilidades de disponibilização de aulas de português às pessoas acolhidas, sendo as respostas mais procuradas associadas a voluntários (14 das 21 entidades) e a cursos ministrados em estabelecimentos escolares (14 das 21 entidades). No mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, as 12 entidades com protocolos de acolhimento ativos em 2020 recorreram principalmente à disponibilização de aulas de português com recurso a voluntários (6 das 12 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 3.14).

Em 2020, apenas uma minoria das pessoas recolocadas e reinstaladas em acolhimento teve acesso a aulas

²⁶ 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)

²⁷ 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, 2020a: 142-146).

²⁸ 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 (2020a: 146-151).

²⁹ 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 (Oliveira, 2020a: 151-152).

³⁰ 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/>).

de português (36,6% das pessoas reportadas do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 36,3% das pessoas chegadas por via do programa de reinstalação 2018/2019) – vd. quadro 3.15. O contexto de pandemia pode explicar esta quebra acentuada no universo de recolocados e reinstalados com acesso a aulas de português, uma vez que os resultados de 2020 contrastam bastante com o apurado para anos anteriores em que o acesso rondava os 90% para a generalidade das chegadas através dos mecanismos europeus de proteção internacional (vd. Oliveira, 2020: 177). É de notar ainda, porém, que continua a verificar-se 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.

Quadro 3.14. Número de entidades que disponibilizam aulas de português, quanto à forma como disponibilizam as aulas, por mecanismo de acolhimento, em 2020

Forma como as entidades disponibilizaram cursos de português	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários	Programa de Reinstalação 2018/2019
Formadores Externos	3	2
Voluntários	6	14
SPEAK	2	2
PPT	2	10
Estabelecimento Escolar	0	14
Outras*	2	3
Total de entidades/consórcio com protocolos	12	21
Frequência média mensal do Português (em dias)	8	8
Tempo médio de cada aula de português (em horas)	2	2

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // Nota: *Em *Outras* formas de ensino na Língua Portuguesa consideram-se os casos em que os cidadãos frequentaram algum tipo de formação profissional que incluía aulas de português como língua não materna. Esta forma de aprendizagem sendo indireta não deverá ser considerada como um meio específico mas sim uma outra forma de complementar a aprendizagem.

Quadro 3.15. Reporte das entidades de acolhimento sobre pessoas com mais de 6 anos com acesso a aulas de língua portuguesa, por mecanismo de acolhimento, em 2020

Pessoas com mais de 6 anos aquando da chegada a Portugal	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários		Programa de Reinstalação 2018/2019	
	N	%	N	%
N.º de cidadãos com acesso a aulas de português*	63	36,6	184	36,3
Total de pessoas em acompanhamento em 2020 com mais de 6 anos	172	100	507	100

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // Nota: * Os cursos são facultados consoante as necessidades individuais. Assim, em 2020 em acompanhamento estão tanto os cidadãos que chegaram em 2018 e que maioritariamente já terminaram os seus cursos como os que chegaram em 2020 e que iniciaram este ano a sua formação na língua portuguesa.

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 3.16). 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, tendo este sido readaptado em 2020 na sequência do compromisso de Portugal de acolher menores não acompanhados da Grécia. 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. Globalmente as crianças em idade escolar acolhidas por via do mecanismo de reinstalação foram inseridas em escolas em função da sua faixa etária, identificando-se uma maioria de

crianças integradas no 1.º ciclo (vd. quadro 3.16). Identificam-se, porém alguns casos em que os agregados familiares não integram as crianças em meio escolar, mantendo-as em casa com a família (34 crianças neste enquadramento no mecanismo de reinstalação das 294 crianças em acompanhamento em 2020 com menos de 18 anos). Em alguns casos as entidades de acolhimento encontraram também dificuldades em integrar as crianças no pré-escolar por falta de vagas.

Quadro 3.16. Menores de 18 anos, à chegada, a frequentar o sistema de ensino português, por nível de ensino e por mecanismo de acolhimento, em 2020

Pessoas com menos de 18 anos à chegada a Portugal	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários	Programa de Reinstalação 2018/2019
Total chegadas até dezembro 2020	10	305
Movimentos secundários sem retoma até dezembro 2020	4	23
Chegadas deduzindo movimentos secundários sem retomas	6	282
Total de pessoas em acompanhamento em 2020 com menos de 18 anos	6	294
Creche Pública	0	1
Creche Privada	0	6
Pré-Escolar	1	22
1º ciclo	0	81
2º ciclo	0	40
3º ciclo	0	61
Secundário	0	49
Menores em casa com o agregado	5	34

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

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.g. escassez de alojamento, especialmente em algumas zonas urbanas do país, e aumento dos valores das rendas) e a constrangimentos de algumas entidades que não dispõem de imóveis próprios que possam ser convertidos em alojamentos para os refugiados acolhidos em Portugal (mais aprofundado em Oliveira, 2020: 180-181 e Freitas et al., 2021: 122-127).

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 de trabalho 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 (aprofundado em Oliveira, 2020: 181-183).

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.

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, sendo certo que a **inscrição no IEFP** das pessoas em acolhimento tem maior prevalência nos mecanismos com mais tempo de implementação (Oliveira, 2020: 183), no caso dos mecanismos ativos em 2020, e reconhecendo o contexto atípico de pandemia, identificam-se zero inscrições no IEFP (em 2019, a prevalência foi de 20,2% de pessoas inscritas no universo de pessoas que chegaram por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, e 32,1% de pessoas da reinstalação) – vd. quadro 3.17. Verifica-se ainda que um universo muito diminuto procedeu à inscrição em cursos de formação profissional em 2020: apenas 9 pessoas na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 46 pessoas no programa de reinstalação.

Quadro 3.17. 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, em 2020

Pessoas com idades entre os 18 e os 65 anos	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários		Programa de Reinstalação 2018/2019	
	N	%	N	%
Total de pessoas chegadas até dezembro 2020	207	100	321	100
Movimentos secundários sem retoma até dezembro 2020	49	23,7	25	7,8
Chegadas deduzindo movimentos secundários sem retomas	158	76,3	296	92,2
Total de pessoas em acompanhamento com 18 a 65 anos	173	100	307	100
A fazer Voluntariado	23	13,3	34	11,1
Inscrição no IEFP	0	0	0	0
Inscrições em Formação Profissional	9	5,2	46	15,0
Inseridos no Mercado Trabalho	32	18,5	47	15,3
a trabalhar no Sector Primário*	20		26	
a trabalhar no Sector Secundário*	8		11	
a trabalhar no Sector Terciário*	4		10	

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // 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 programa de reinstalação 2018/2019) em que se observa menor prevalência de inserção no mercado de trabalho: do mecanismo de reinstalação foram reportadas 47 pessoas inseridas no mercado de trabalho (15,3% das pessoas em acolhimento em 2020) e 32 pessoas (ou 18,5%) do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (vd. quadro 3.17).

3.2.5. Phasing out do programa de acolhimento

Para os últimos seis meses do programa de acolhimento para chegadas de mecanismos europeus de apoio à proteção internacional, definido em Portugal a partir de 2015 e com duração global de 18 meses, o ACM

demarcou a fase a que chamou de *phasing out* do acolhimento. Esta fase final do programa de acolhimento foi definida 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 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, de saúde, e de educação.

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 Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) de Lisboa, Porto e Faro, que passaram a promover atendimentos presenciais em três sessões³¹ 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 a um dos GASI acompanhadas por um técnico da entidade de acolhimento³², pese embora isso nem sempre se concretize.

Quadro 3.18. Pessoas sinalizadas para atendimentos em *phasing out* de programas de acolhimento, por mecanismo europeu de entrada em Portugal, em 2019 e 2020

Pessoas sinalizadas para atendimento de <i>Phasing out</i>	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários	Programa de Reinstalação 2018/2019	Total	
2019	GASI Lisboa	53	8	61
	GASI Porto	10	0	10
	GASI Faro	0	0	0
	Total	63	8	71
2020	GASI Lisboa	154	270	424
	GASI Porto	13	116	129
	GASI Faro	1	14	15
	Total	168	400	568
Total de chegadas até final de 2020	217	631	848	
Abandonos sem retomas até final 2020	50	48	98	
Número de <u>peçoas efetivamente atendidas em <i>phasing out</i></u> em 2020	64	351	415	
Taxa de <u>peçoas atendidas em <i>Phasing out</i></u> por total de chegadas, deduzindo abandonos, em 2020 (%)	38%	60%	55%	

Fonte: ACM – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM (sistematização e cálculos da autora).

Refletindo que, embora se tenha apostado na descentralização do acolhimento, manteve-se alguma sobre representação do acolhimento por entidades da área metropolitana de Lisboa, a maioria dos atendimentos de beneficiários do programa de acolhimento em *phasing out*, aconteceram no GASI do CNAIM de Lisboa (74,6% das pessoas atendidas em 2020, ou 424 pessoas atendidas em Lisboa de um total de 568 pessoas atendidas nos GASI). As pessoas atendidas no GASI do CNAIM de Faro representam uma minoria (apenas 2,6% em 2020), sendo consequência direta da região do Algarve ter acolhido menos requerentes ou beneficiários de proteção internacional ao abrigo dos diferentes mecanismos europeus – vd. quadro 3.18.

Atendendo ao início da implementação dos programas de acolhimento das chegadas de mecanismos

³¹ 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.

³² 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”.

Europeus (com as primeiras recolocações *ad hoc* de barcos humanitários datadas de julho de 2018 e dos reinstalados de dezembro de 2018), os primeiros atendimentos presenciais do *phasing out* do acolhimento dos dois mecanismos europeus ativos nos anos de referência deste relatório aconteceram em 2019 (em condições de entrarem em *phasing out* a partir de julho para os recolocados e de dezembro para os reinstalados). De 2019 para 2020 incrementou por isso o número de atendimentos em *phasing out* 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. Em 2020, os GASI de Lisboa, Porto e Faro fizeram um total de 568 atendimentos, dos quais 400 de pessoas que chegaram a Portugal ao abrigo do mecanismo de reinstalação (programa de 2018/2019) e 168 atendimentos de pessoas chegadas em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários – vd. quadro 3.18.

Relativizando o número de pessoas atendidas por total de pessoas chegadas em cada mecanismo europeu (631 pessoas chegadas da reinstalação e 217 pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários até ao final de 2020), deduzindo os movimentos secundários de saída sem retomas (50 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 48 da reinstalação), identifica-se que muitos dos beneficiários do programa de acolhimento não chegaram à fase do *phasing out*: das 631 pessoas chegadas até ao final de 2020 do programa de reinstalação, cerca de 60% participou em atendimentos de *phasing out* do acolhimento em 2020; já no caso das pessoas chegadas por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, apenas 38% das pessoas participaram em atendimentos de *phasing out* do acolhimento dos GASI – vd. quadro 3.18.

Verifica-se um número crescente de pessoas dispensadas das sessões de *phasing out* (total de 47 pessoas em 2020, 34 pessoas chegadas em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 13 em reinstalação), bem como de pessoas que abandonaram o *phasing out* sem concluírem a participação nas três sessões de acompanhamento previstas (67 abandonos em 2020, 40 de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 27 de reinstalação) ou faltaram a sessões nos GASI para as quais foram convocados (18 faltas em 2020, sendo a quase totalidade das faltas em Lisboa) – vd. quadro 3.19. Deve reconhecer-se o efeito do contexto pandémico vivido em 2020 nestes indicadores, tendo as restrições no atendimento nos serviços públicos e nas deslocações entre municípios condicionado em alguns períodos do ano tanto a marcação destas sessões de *phasing out* como a comparência dos beneficiários de proteção internacional nos serviços do GASI. De notar ainda que a partir de junho de 2020 os atendimentos de *phasing out* passaram a ser realizados por telefone com agendamento do GASI que recorre ao serviço de tradução telefónica (STT) do ACM (destacam-se nas línguas de tradução usadas o árabe, o tigrínia, e o francês).

Quadro 3.19. Número de pessoas sinalizadas e em atendimento efetivo de *phasing out* de programas de acolhimento, por mecanismo europeu de entrada em Portugal, em 2020

Pessoas em <i>phasing out</i>	Recolocação <i>ad hoc</i> barcos humanitários				Programa de reinstalação 2018/2019				Total geral
	Lisboa	Porto	Faro	Total	Lisboa	Porto	Faro	Total	
Nº de Isolados	144	10	1	155	6	0	0	6	161
Nº de agregados familiares	3	1	0	4	58	21	3	82	86
Total de pessoas sinalizadas para <i>phasing out</i>	154	13	1	168	270	116	14	400	568
Nº de pessoas dispensadas de <i>phasing out</i>	24	8	2	34	7	6	0	13	47
Nº de faltas a sessões de <i>phasing out</i>	8	0	1	9	9	0	0	9	18
Nº de abandonos de <i>phasing out</i>	40	0	0	40	21	6	0	27	67
Nº de pessoas efetivamente em atendimento <i>phasing out</i>	58	5	1	64	233	104	14	351	415

Fonte: ACM – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM (sistematização e cálculos da autora).

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 destacam-se 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 apresentam – 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 do **domínio 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 3.20. Apreciação GASI de pessoas em acompanhamento de *phasing out*, por área de integração e mecanismo europeu de chegada, em 2020

Área de integração	Recolocação ad hoc barcos humanitários				Programa de reinstalação 2018/2019				Total geral		
	Lisboa	Porto	Faro	Total	Lisboa	Porto	Faro	Total	N	% por pessoas em <i>phasing out</i>	
Emprego	+	23	4	0	27	14	5	2	21	48	11,6
	+ -	3	0	0	3	12	1	0	13	16	3,9
	-	30	1	1	32	90	45	5	140	172	41,4
	NS*	2	0	0	2	117	53	6	176	178	42,9
Domínio da língua portuguesa	+	9	5	0	14	14	2	1	17	31	7,5
	+ -	20	0	0	20	45	11	3	59	79	19,0
	-	27	0	1	28	74	38	5	117	145	34,9
	NS*	2	0	0	2	100	53	0	153	155	37,3
Habitação	+	11	5	0	16	69	63	6	138	154	37,1
	+ -	2	0	0	2	54	36	0	90	92	22,2
	-	45	0	1	46	110	5	8	123	169	40,7

Fonte: ACM – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM (sistematização e cálculos da autora).

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 3.20). Desde logo, observa-se que embora globalmente a maioria das pessoas beneficiárias do programa de acolhimento conclua o *phasing out* sem ter **emprego** e sem mostrar motivação para efetuar

procura ativa de emprego (172 em 2020 ou 41,4% das pessoas em acompanhamento em *phasing out*, 32 pessoas do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 140 pessoas da reinstalação), verifica-se que os beneficiários do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários apresentam maior prevalência de pessoas já com emprego na fase do *phasing out* do acolhimento (quase metade, ou 27 pessoas) (vd. quadro 3.20). 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, embora os refugiados resistam a mudar do contexto local onde fizeram o programa de acolhimento (como analisou mais aprofundadamente Oliveira, 2020: 188-189).

Por sua vez, o **domínio da língua portuguesa** aparece como um desafio à integração das pessoas atendidas no *phasing out*, especialmente nas chegadas de reinstalação, com uma parte importante dos beneficiários a concluírem o programa de acolhimento sem o domínio da língua, não a entendendo nem falando (145 pessoas, 117 das quais do mecanismo de reinstalação), observando-se ainda um quinto (19%) que conclui o programa com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa (vd. quadro 3.20), tendo apenas 7,5% sido considerados aptos no domínio da língua portuguesa em 2020.

Finalmente, a **habitação** surge como um desafio à integração para 41% dos beneficiários do acolhimento em *phasing out* (total de 169 pessoas em acompanhamento), tendo 37% dos acompanhados 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 53% a indicar no atendimento em *phasing out* não ter uma resposta habitacional após a conclusão do programa de acolhimento) – vd. quadro 3.20.

Identificadas as situações que carecem de apoio ou dificuldades de integração, durante os 6 meses em que decorre o *phasing out*, 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 (Núcleo de Proteção Social e Promoção da Autonomia, Unidade de Integração Social) ou à SCML (Equipa de Acolhimento dos Requerentes de Asilo e Recolocados, Direção de Intervenção com Públicos Vulneráveis) 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 em Portugal depois de concluído o programa de acolhimento. 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 instituições³³ 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 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.

Efetivamente a habitação tem sido apontada como um dos principais desafios no acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, tanto para os requerentes espontâneos, como para os chegados por via de mecanismos europeus de apoio, comprometendo a autonomização dos refugiados em Portugal (JRS, 2019: 13; Freitas, 2021: 124-127).

Resulta que, em 2020, das 369 pessoas avaliadas e que concluíram o programa de acolhimento, 77% foram encaminhadas para apoios sociais (255 para apoio do ISS e 30 para a SCML³⁴), tendo apenas 12,7% (ou 47 pessoas) sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal. Identifica-se que a prevalência de pessoas com condições para prosseguir o processo de integração autonomamente em Portugal não é homogénea nas três zonas onde intervêm os GASI, sendo maior a prevalência no Porto – quadro 3.21.

Quadro 3.21. Pessoas sinalizadas pelo GASI no fim do *phasing out*, por tipo sinalização dada, por mecanismo europeu de entrada, em 2020

Pessoas sinalizadas no fim do <i>phasing out</i>		Recolocação ad hoc barcos humanitários				Programa de reinstalação 2018/2019				Total geral	
		Lisboa	Porto	Faro	Total	Lisboa	Porto	Faro	Total	N	%
Pessoas sinalizadas para apoios sociais	Segurança Social	22	0	0	22	176	51	6	233	255	69,1
	SCML	20	0	0	20	10	0	0	10	30	8,1
Pessoas autónomas		13	11	0	24	10	11	2	23	47	12,7
	Outra situação*	24	8	0	32	0	5	0	5	37	10,0
	Total	79	19	0	98	196	67	8	271	369	100

Fonte: ACM – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) dos CNAIM (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Situações de não comparências na finalização do *phasing out* ou de abandonos.

³³ A 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.

³⁴ O GASI Lisboa sinaliza as situações ao ISS quando se trata de beneficiários residentes fora de Lisboa, e para a SCML quando se trata de beneficiários residentes em Lisboa.

3.3. Acolhimento de menores não acompanhados

Os menores não acompanhados requerentes de proteção internacional têm chegado a Portugal, essencialmente, por dois canais: através de pedidos espontâneos, formulados em postos de fronteira ou já em território nacional, e por via dos mecanismos europeus, destacando-se esta última via no último ano à luz do compromisso de Portugal para o Programa Europeu de Recolocação Voluntária de menores não acompanhados (compromisso de recolocar até 500 menores não acompanhados da Grécia para Portugal a partir de 2020, conforme explicitado no subcapítulo 1.3.3 deste relatório).

Separa-se por isso a análise do acolhimento de menores não acompanhados em Portugal por: (1) os requerentes que pediram espontaneamente proteção no país e que se encontram em acompanhamento pelo CPR (subcapítulo 3.3.1); e (2) os menores não acompanhados recolocados da Grécia para Portugal e em acompanhamento pelo ISS (subcapítulo 3.3.2).

3.3.1. Acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas do CPR

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.

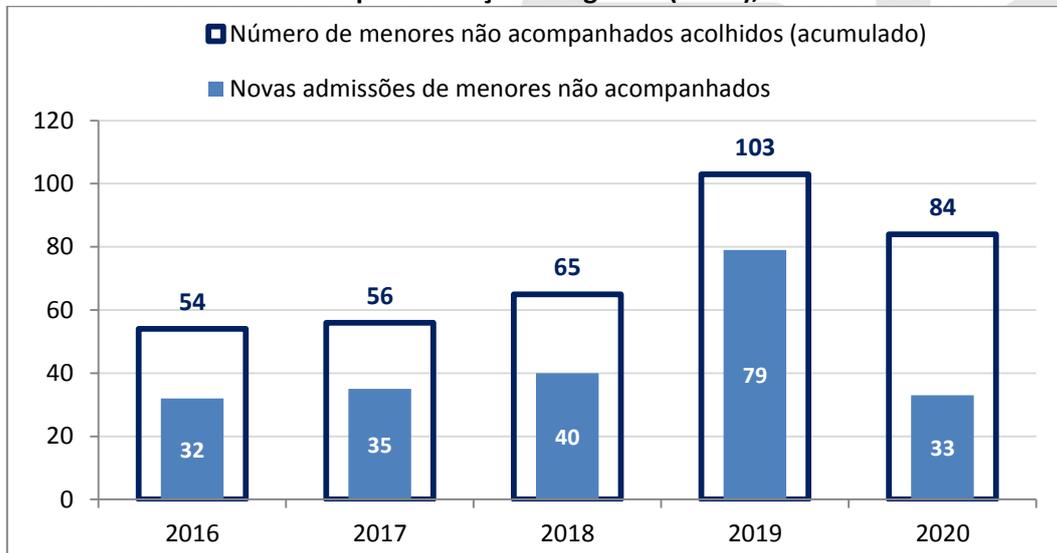
Na década passada, a caracterização do SEF deste universo (SEF, 2008: 3), focando essencialmente nos pedidos espontâneos (que predominavam até final de 2019), reportando-se aos anos de referência de 2006 a 2008, destacava uma maioria de rapazes, provenientes de países do continente africano e com maior 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 com proteção no país na década passada. Embora nos anos mais recentes tenha diminuído essa prevalência, ainda em 2019 foram identificados entre os requerentes menores não acompanhados 9 adultos e 1 em 2020.

Em outubro de 2012 o CPR inaugurou uma Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR) destinada a acolher beneficiários de proteção não acompanhados, encaminhados pelo SEF, com idades até 18 anos, preparada para acolher requerentes de ambos os sexos. A CACR foi adaptada para acolher 27 menores não acompanhados, porém, com o aumento progressivo do número de menores não acompanhados acolhidos (de 54 em 2016, este valor praticamente duplicou para 103 em 2019, descendo ligeiramente para 84 em 2020), a CACR foi excedendo a sua capacidade tornando-se necessário repensar o acolhimento destes menores. Em 2019, na ausência de vagas no CACR, os menores não acompanhados foram provisoriamente acolhidos nas outras estruturas de acolhimento do CPR, tendo no final do ano o CPR alertado as entidades competentes sobre a situação e solicitado que o acolhimento de novos requerentes menores não acompanhados fosse assegurado por outras instituições (detalhado em CPR, 2019: 14).

Ao longo dos anos, e de forma estável, a média de permanência na casa dos seus ocupantes foi de 7 meses, sendo assegurado que os menores permaneceram na CACR, em cumprimento da legislação, o tempo

necessário e adequado a cada um/uma. Assim, 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 (79 novas admissões entre 103 crianças e jovens acompanhados em 2019, embora descendo para 33 novas admissões das 84 em acompanhamento em 2020, por terem transitado 51 crianças em acompanhamento da CACR de 2019, tendo no final de 2020 transitado 34 crianças).

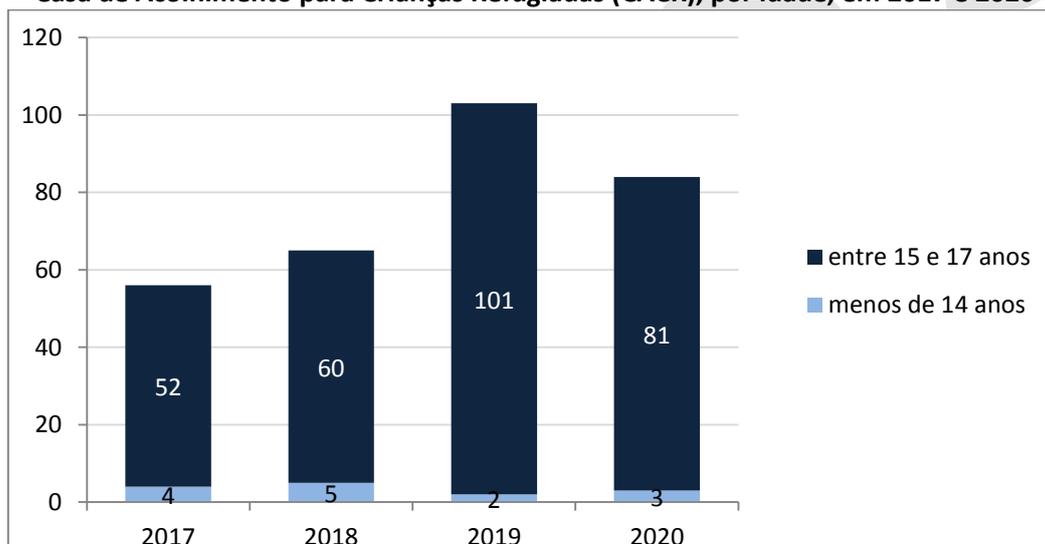
Gráfico 3.11. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), entre 2016 e 2020



Fonte: CPR (sistematização da autora).

Deve atender-se que a grande expressão de novas admissões se associa ao facto de a maioria das chegadas ser de jovens com entre 15 e 17 anos que tem menos tempo até atingir a maioridade sob os cuidados da CACR. 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 anos³⁵ (vd. gráfico 3.12).

Gráfico 3.12. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por idade, em 2017 e 2020



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

³⁵ 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.

Deve atender-se que, à chegada, verifica-se nos menores não acompanhados uma grande diversidade de níveis de escolaridade – desde iletrados, a todos os ciclos básicos e secundário –, o que influi diretamente no trabalho de integração 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 3.22). Já em 2020 verifica-se um reforço do número e importância relativa dos jovens sem escolaridade (33 ou 39,3%), mantendo-se a representação dos jovens que à chegada tinham o 1º ciclo (18). No último ano há ainda a assinalar um menor não acompanhado que frequentava o sistema universitário.

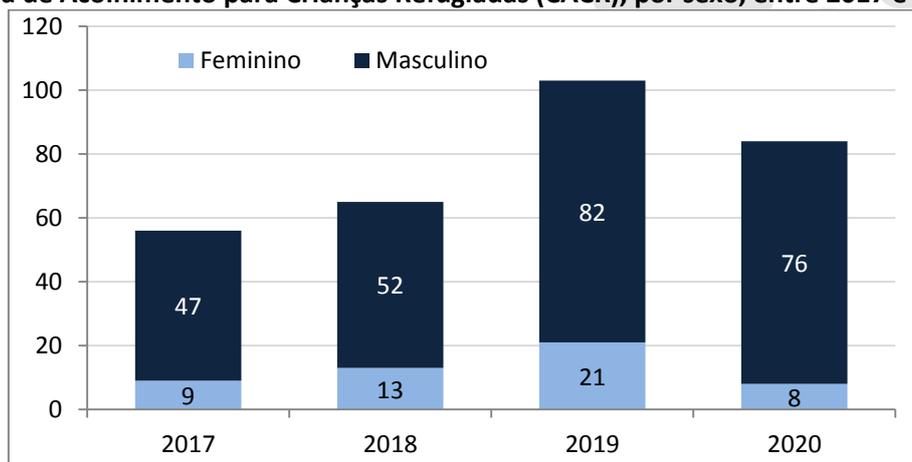
Quadro 3.22. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por nível de escolaridade à chegada, em 2019 e 2020

Nível escolar à chegada	2019		2020	
	N	%	N	%
Sem escolaridade / analfabeto	31	30,1	33	39,3
1º ciclo	22	21,4	18	21,4
2º ciclo	21	20,4	16	19,0
3º ciclo	14	13,6	14	16,7
Secundário	15	14,6	2	2,4
Universitário	0	0,0	1	1,2
Total	103	100	84	100

Fonte: CPR (sistematização da autora).

Nos últimos anos, conforme analisado no subcapítulo 2.1.1 deste relatório, os menores não acompanhados que pediram proteção internacional a Portugal eram essencialmente do sexo masculino, o que se repercute nos ocupantes da CACR que são maioritariamente do sexo masculino (gráfico 3.13).

Gráfico 3.13. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por sexo, entre 2017 e 2019

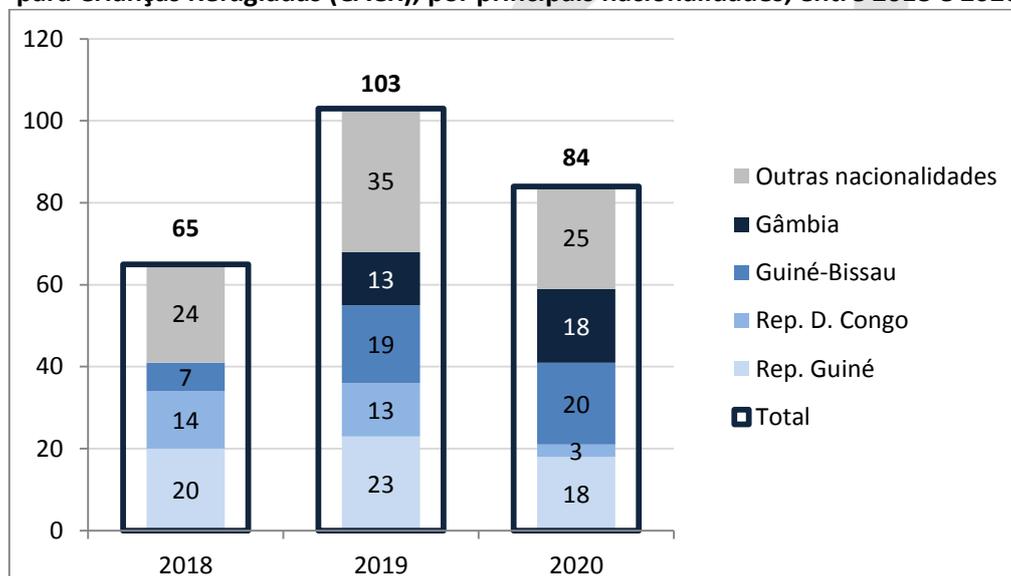


Fonte: CPR (Sistematização da autora).

As nacionalidades mais representadas nos pedidos espontâneos de proteção internacional por menores não acompanhados (especialmente da Guiné Conacri, Mali, República Democrática do Congo e Guiné-Bissau – vd. quadro 2.2), também são exatamente as principais nacionalidades que se vão encontrar nos dados dos beneficiários de acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR). Em 2019 e 2020, três nacionalidades representaram mais de metade dos ocupantes da CACR: os menores da Guiné

foram nos últimos anos a nacionalidade mais representada (23 dos 103 residentes da casa em 2019 e 18 dos 84 em 2020), seguindo-se os menores nacionais da Guiné-Bissau (19 em 2019 e 20 em 2020) e os menores nacionais da Gâmbia (13 em 2019 e 18 em 2020). Até 2019 destacavam-se ainda os nacionais da República Democrática do Congo (14 em 2018, 13 em 2019, embora apenas 3 em 2020) – vd. gráfico 3.14.

Gráfico 3.14. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por principais nacionalidades, entre 2018 e 2020



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Atendendo às características do universo de menores não acompanhados em acolhimento no CACR e inerente às competências de intervenção do CPR, são definidos com os menores, ao longo do período de acolhimento, planos de intervenção individuais 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). Em 2019 cerca de 10,7% (11 menores) beneficiaram de medidas de proteção para a autonomia de vida, subindo esse número para 18 menores em 2020 (vd. quadro 3.23).

Quadro 3.23. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por encaminhamento dado, em 2019 e 2020

Encaminhamento dado	2019		2020	
	N	%	N	%
Transitou em proteção no CPR	51	49,5	34	40,5
Transferência para outra casa de acolhimento	1	1,0	15	17,9
Adultos sem mandato de apoio CPR	9	8,7	1	1,2
Abandonos	28	27,2	9	10,7
Independência sem apoio de serviços	1	1,0	2	2,4
Medida de proteção autonomia de vida	11	10,7	18	21,4
Sinalização ISS (após maioridade)	1	1,0	5	6,0
Sinalização SCML (após maioridade)	0	0,0	0	0,0
Proteção à guarda de pessoa idónea	1	1,0	0	0,0
Total	103	100	84	100

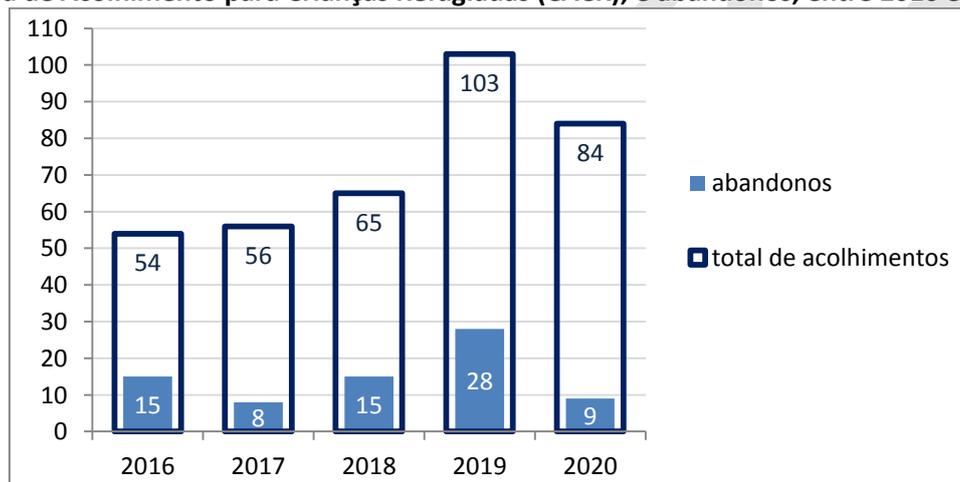
Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Continuam, porém, a ser raros os casos em que os menores não acompanhados em transição para a vida adulta saem do apoio do CACR com independência de apoios sociais de outros serviços (apenas 1 caso em

2019 e 2 casos em 2020). 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 de 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. Já em 2019 contabiliza-se 1 sinalização do CPR para o ISS, 1 transferência para outra casa de acolhimento, 1 ficou à guarda de pessoa idónea. Finalmente em 2020 foram 5 as sinalizações para apoios sociais do ISS e 15 foram transferidos para outras casas de acolhimento – vd. quadro 3.23.

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. Já em 2019 dos 1.298 atendimentos sociais, apenas 25 atendimentos foram para jovens externos que já não estavam a residir no CACR.

Gráfico 3.15. Número de menores não acompanhados acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), e abandonos, entre 2016 e 2020



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

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 3.15), embora se verifique uma diminuição dos abandonos em 2020 (apenas 9 em 84 acolhimentos) que pode estar associado ao contexto pandémico no mundo. 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 e, aquando da identificação de ausências, estas são devidamente comunicadas às autoridades competentes nesta matéria..

3.3.2. Acolhimento de menores não acompanhados recolocados da Grécia

Como se detalhou antes neste relatório (no subcapítulo 1.3.3), face ao apelo formulado pela Grécia para a solidariedade entre os Estados-membros quanto à sobrelotação dos seus campos de acolhimento de requerentes de proteção internacional, entre os quais menores não acompanhados, Portugal assumiu o compromisso de acolher até 500 crianças e jovens em situação de extrema vulnerabilidade no âmbito do Programa de Recolocação Voluntária de Menores Estrangeiros Não Acompanhados lançado pela Comissão Europeia em 2020.

Este exercício voluntário de recolocação foi preparado pelas autoridades gregas (responsáveis pelas ações operacionais e processuais) e organizações internacionais (Agências da União Europeia e Organizações das Nações Unidas), exigindo em Portugal que todos os procedimentos para a receção, integração e proteção fossem cuidadosamente pensados e planeados, sendo salvaguardado um mecanismo de monitorização e avaliação permanente, com vista à consolidação de uma nova realidade de acolhimento de menores não acompanhados estrangeiros no país, já que antes de serem requerentes de proteção internacional, estes recolocados são crianças e jovens cujos superiores interesses são a consideração primordial de toda a intervenção. Neste âmbito, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e a legislação nacional que enquadra o Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (incluindo a referência a outros sistemas como o Tutelar Cível e Tutelar Educativo), concertadas com o sistema de asilo, foram enquadradoras de toda a intervenção.

Por forma a constituir uma resposta ao desafio lançado pela Comissão Europeia em 2020, foi instituído um Grupo de Trabalho multidisciplinar em Portugal, com coordenação da Ministra e Estado e da Presidência e implementação da Secretária de Estado para a Integração e as Migrações (através do ACM, IP), que desenhou um modelo de acolhimento e integração assente numa resposta que visa um acolhimento inicial, de cerca de 6 meses, sendo este período adaptado às necessidades e ao perfil de cada criança e jovem acolhido, permitindo acautelar todo o suporte psicológico, cultural e social, no âmbito da medida de promoção e proteção adotada ao abrigo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 31/2003, de 22 de agosto, n.º 142/2015, de 8 de setembro, e n.º 23/2017, de 23 de maio) cuja finalidade é, conforme consta do art.º 49, de *“contribuir para a criação de condições que garantam a adequada satisfação de necessidades físicas, psíquicas, emocionais e sociais das crianças e jovens e o efetivo exercício dos seus Direitos (...)”* e realizar um diagnóstico individual das necessidades, características e expectativas das crianças e jovens para posterior encaminhamento para uma resposta subsequente individualizada e adaptada ao perfil de cada menor acolhido, acompanhada de supervisão por equipas competentes nesta matéria.

Este Grupo de Trabalho multidisciplinar constituiu-se com a participação de diferentes áreas governativas e respetivas entidades com responsabilidade em matéria de acolhimento e integração de menores não acompanhados, designadamente: o Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social (através do ISS, IP, da SCML e da Casa Pia de Lisboa), atenta a responsabilidade em matéria de promoção e proteção de crianças e jovens em risco; o Ministério da Administração Interna (através do SEF) com a responsabilidade na apreciação do pedido de proteção internacional e instrução dos processos de reagrupamento familiar; o Ministério da Justiça (através da Procuradoria Geral da República – PGR, da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial – RJECC e da Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais - DGRSP), responsável pela aplicação de medidas de promoção e proteção de menores e salvaguarda dos seus interesses; o Ministério dos Negócios Estrangeiros, responsável por toda a dimensão das relações diplomáticas associadas a esta operação; o Ministério da Educação (através da DGE e DGEstE)

para garantir o acesso à aprendizagem da língua e cultura portuguesa e à educação; e o Ministério da Saúde (através da DGS e das ARS) para agilizar o acesso à saúde, nas suas diferentes vertentes. Este primeiro nível político-estratégico de implementação do compromisso nacional de recolocação de menores não acompanhados a partir de 2020 foi complementado por mais dois níveis interativos da operação: um segundo nível de supervisão e acompanhamento composto pelas equipas técnicas do ISS, do ACM, da Casa Pia de Lisboa e da SCML, que acompanham e dão supervisão à equipa técnica e educativa de cada uma das casas de acolhimento dos menores; e um nível operacional composto pela equipa técnica e educativa de cada um das casas de acolhimento especializado e respetiva instituição de enquadramento, definindo-se ainda neste âmbito parcerias no território com as delegações das instituições públicas envolvidas nesta operação.

À chegada a Portugal, estes menores estrangeiros não acompanhados são enquadrados pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 31/2003, de 22 de agosto, n.º 142/2015, de 8 de setembro, e n.º 23/2017, de 23 de maio), o que implica para cada um dos menores a aplicação da medida de promoção e proteção de “acolhimento residencial”, a executar em unidades de resposta especializada³⁶, e a nomeação de curador provisório para efeitos de proteção internacional, em articulação com o Instituto de Segurança Social (ISS) e os tribunais correspondentes aos territórios de acolhimento. Como alertado no Relatório Casa 2019, promovido pelo ISS, os menores estrangeiros não acompanhados *“enfrentam situações de especial adversidade, e tendem a sentir-se em grande sofrimento face às experiências traumáticas que os processos migratórios sempre implicam. Sendo menores de idade encontram-se limitados na capacidade para exercer os seus próprios direitos, carecendo da maior e melhor atenção de todos os intervenientes – políticos, judiciais e sociais, todos imbuídos na responsabilidade de salvaguardar o seu interesse superior e bem-estar através da proteção especial e assistência a que têm direito, logo após entrada em Portugal.”* (ISS, 2020: 69).

Para o cumprimento dos objetivos da operação de recolocação de menores estrangeiros não acompanhados foram abertas Casas de Acolhimento Especializado³⁷ (CAE), com equipas técnicas e educativas especificamente constituídas e formadas para este projeto, que contam com um processo de supervisão e acompanhamento diferenciado. No primeiro semestre de 2020, o ISS abriu o convite à manifestação de interesse das entidades do setor social e solidário, bem como às instituições sem fins lucrativos de entidade pública cujo fim social seja a prossecução de objetivos de solidariedade, para a abertura de Casas de Acolhimento de Crianças e Jovens Estrangeiros Não Acompanhados³⁸, do qual resultou a abertura de quatro novas casas de acolhimento especializado – uma no distrito de Braga (com 12 menores acolhidos em 2020), uma no distrito de Leiria (com 13 menores acolhidos em 2020), uma no distrito de Castelo Branco (16 menores acolhidos em 2020), e uma no distrito de Lisboa (25 menores acolhidos em 2020). Com a implementação do programa, casas de acolhimento generalistas da SCML, foram também integradas na rede de acolhimento face às necessidades de acolhimento destas crianças e jovens; bem como foram associadas duas instituições de acolhimento do programa de recolocação para jovens que chegaram ao país já com mais de 18 anos e que foram acolhidos de acordo com o modelo dos

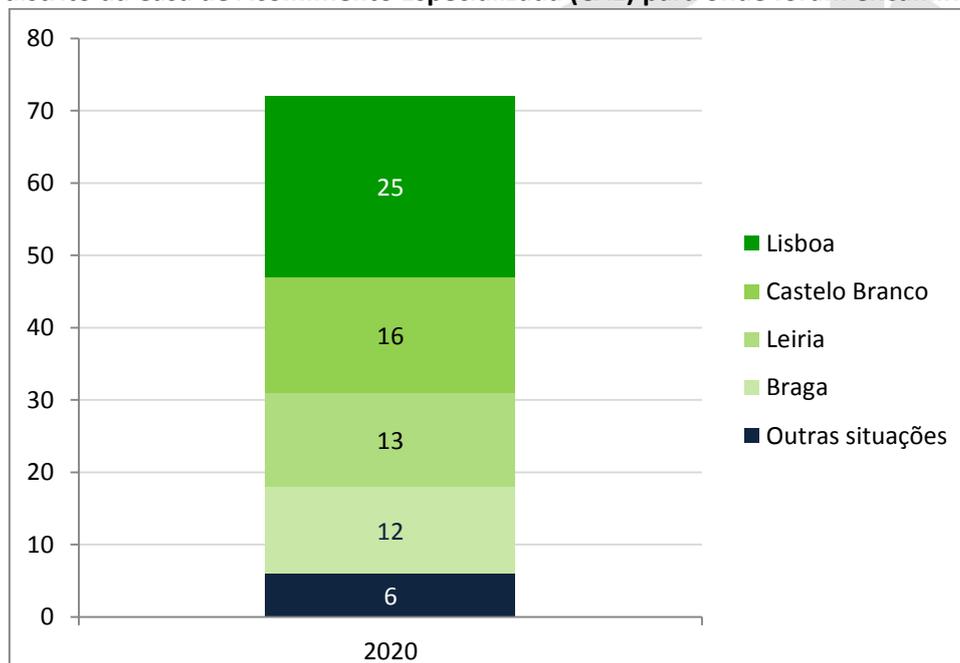
³⁶ Respostas especializadas a problemáticas específicas e com necessidades de intervenção educativa e/ou terapêutica.

³⁷ Atendendo que a rede pré-existente de casas de acolhimento, de casas de acolhimento especializado e famílias de acolhimento que compõe o sistema de promoção e proteção português não comportava a entrada destas crianças e jovens estrangeiras recolocadas, face à especificidade e intensidade de intervenção necessárias.

³⁸ Foram definidos como critérios de seleção das entidades: a experiência e capacidade técnica na área do acolhimento residencial de crianças e jovens em perigo; a experiência e capacidade técnica na área de acolhimento e integração de refugiados; a localização geográfica do equipamento na proximidade de recursos comunitários; a adequação do número de menores não acompanhados a acolher face à capacidade do equipamento; e a sustentabilidade económica e financeira da instituição candidata, estando, porém, subjacente o acesso às fontes de financiamento acumuláveis de montante fixo (*lump sum*) no valor de 6.000 euros por menor acolhido, cofinanciamento de 75% através de candidatura a projeto com financiamento do FAMI (Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração) e celebração de protocolo com o ISS para o financiamento do remanescente custo do projeto (25% do investimento total elegível aprovado em candidatura).

programas de apoio vigentes na recolocação e reinstalação, uma vez que não se enquadram no sistema de promoção e proteção nacional de menores (4 casos em 2020) – vd. gráfico 3.16.

Gráfico 3.16. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia, chegados em 2020, por distrito da Casa de Acolhimento Especializada (CAE) para onde foram encaminhados



Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (sistematização da autora).

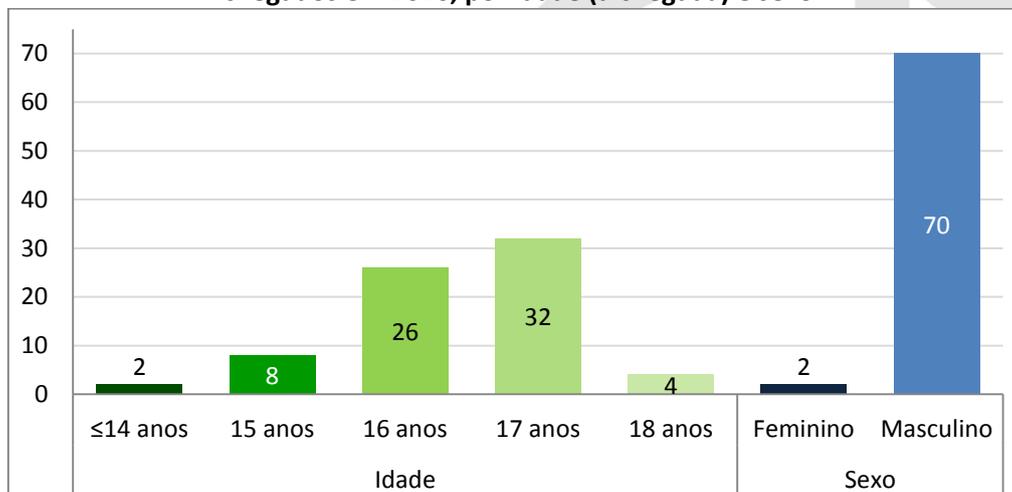
Tendo o Programa de Recolocação Voluntária de Menores Estrangeiros Não Acompanhados arrancado a sua implementação em 2020, os menores não acompanhados começaram a ser recolocados nos Estados-membros no decurso do próprio ano, sendo da responsabilidade da EASO (da Comissão Europeia) o *matching* entre o modelo de acolhimento de cada país e as características sociodemográficas dos menores não acompanhados na Grécia que tiveram de fornecer um consentimento informado, esclarecido e livre por escrito (requisito legal) para a sua recolocação.

Portugal recebe da Comissão Europeia a lista de casos propostos para acolhimento com alguns elementos enquadradores (e.g. sexo, nacionalidade, data e local de nascimento, necessidades especiais médicas, psicossociais e/ou de desenvolvimento, laços familiares, idiomas falados e ligações culturais), merecendo essa lista o parecer de segurança do SEF e o parecer da capacidade de acolhimento do país do ACM e do ISS. Com base na comunicação da aceitação dos menores estrangeiros não acompanhados recolocados, inicia-se a preparação do processo de transferência com notificação do menor e do seu tutor (em conformidade com o artigo 26º do Regulamento de Dublin), podendo nesta fase ainda o requerente usar o seu direito de recusa quanto à recolocação. A OIM produz o relatório de transferência e integração que envia para a pessoa responsável pelo menor não acompanhado (tutor ou Ministério Público) de forma a obter consentimento para a transferência da criança para Portugal. A OIM realiza ainda as sessões informativas pré-partida (detalhadas no subcapítulo 2.5 deste relatório), ajustadas à idade das crianças e jovens recolocados, e a avaliação médica pré-partida aos menores selecionados para transferência para Portugal, encaminhando informação relevante (para o SEF, ACM, DGS e ISS) no caso de necessidades especiais com impacto no transporte e acolhimento do menor. No contexto da pandemia Covid-19 são ministrados testes a todos dos menores no período de 3 dias antes da partida, tendo o resultado de ser negativo para os menores prosseguirem com a viagem de transferência (sendo repetidos testes à chegada a Portugal de acordo com a Orientação n.º 009/2020 da DGS).

Atendendo à implementação de todos estes procedimentos, em 2020, Portugal acolheu os primeiros 72 menores não acompanhados recolocados da Grécia do seu compromisso geral de recolocar até 500 crianças e jovens em situação de extrema vulnerabilidade no âmbito do Programa de Recolocação

Voluntária de Menores Estrangeiros Não Acompanhados. A primeira transferência ocorreu em julho de 2020 com a chegada de 25 menores não acompanhados, seguindo-se nova transferência em outubro de 2020 com a chegada de 22 menores e finalmente em dezembro chegaram mais 25 menores a Portugal.

Gráfico 3.17. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia, chegados em 2020, por idade (à chegada) e sexo



Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (sistematização da autora).

Tal como nos outros universos de chegadas de requerentes e beneficiários de proteção internacional, a maioria dos menores estrangeiros não acompanhados recolocados em Portugal em 2020 são do sexo masculino (70 rapazes e apenas 2 raparigas). Entre os 72 menores não acompanhados recolocados da Grécia em Portugal em 2020, a maioria tinha 17 anos de idade à chegada (32) ou 16 anos (26), registando-se ainda 8 casos de jovens com 15 anos, sendo uma minoria os menores não acompanhados com 14 ou menos anos (2 casos) ou com 18 ou mais anos (4 casos) – vd. gráfico 3.17.

Entre as principais nacionalidades chegadas em 2020, ao abrigo deste programa de recolocação de menores não acompanhados da Grécia, destacam-se os nacionais do Paquistão (23 menores), do Afeganistão (21) e do Egipto (8), seguindo-se várias outras nacionalidades em menor número (3 menores nacionais da Gâmbia, 3 do Iraque, 3 da República Democrática do Congo e 3 da Síria) – vd. quadro 3.24.

Quadro 3.24. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia em 2020, por principais nacionalidades, chegados a Portugal

Principais Nacionalidades	N (72)
Paquistão	23
Afeganistão	21
Egipto	8
Gâmbia	3
Iraque	3
Rep. Democrática do Congo	3
Síria	3
Outras	8

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

À semelhança do observado nos pedidos espontâneos de menores não acompanhado, identifica-se que à chegada os menores não acompanhados recolocados apresentam uma grande diversidade de níveis de escolaridade – desde analfabetos (10 casos), a todos os ciclos básicos (6 casos com o 1º ciclo, 19 com o 2º ciclo e 12 com o 3º ciclo) e secundário (1 chegada em 2020) –, o que influi diretamente no trabalho de integração e enquadramento feito nas casas de acolhimento – vd. quadro 3.25.

Quadro 3.25. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia em 2020, por nível de escolaridade à chegada a Portugal

Nível de escolaridade à chegada	N (72)
Sem escolaridade / analfabetismo	10
1º ciclo	6
2º ciclo	19
3º ciclo	12
Secundário	1
Sem informação	24

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados.

Previu-se como duração média do acolhimento inicial destes menores estrangeiros não acompanhados nestas casas de acolhimento especializado os 6 meses (e duração máxima de 18 meses). O modelo de intervenção das casas de acolhimento integra o processo de acolhimento inicial e a orientação para percursos subsequentes no âmbito do sistema de promoção e proteção, após diagnóstico e intervenção cuidada e individualizada. Com este acolhimento residencial inicial pretende-se a receção dos menores em Portugal, estabilizá-los emocionalmente e fisicamente, e, sobretudo, proceder ao diagnóstico individual para posterior encaminhamento para uma resposta subsequente, adaptada às características e aspirações de cada criança e jovem.

Concluído o período de acolhimento nas casas de acolhimento especializado, que é variável também em função da idade e características do menor recolocado, há um encaminhamento, no âmbito da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 31/2003, de 22 de agosto, n.º 142/2015, de 8 de setembro, e n.º 23/2017, de 23 de maio) para **respostas subsequentes com vista à integração e autonomização destes menores** em Portugal, salvaguardando-se um acompanhamento que pode ser estendido até aos 25 de anos, a pedido do jovem, e desde que existam, e apenas enquanto durem, processos educativos ou de formação profissional (artigo n.º 60). Neste âmbito estão previstas quatro respostas subsequentes: (1) o acolhimento residencial em outra casa de acolhimento; (2) a integração em família de acolhimento; (3) a integração em apartamento de autonomia supervisionada; e (4) a integração em meio natural de vida, com plena autonomia de vida com o apoio social do ISS e da SCML, em todas as valências importantes para o desenvolvimento destes jovens. Embora as transferências destes menores para Portugal tenham iniciado em julho de 2020, no final do ano já 4 jovens do primeiro grupo de 25 menores chegados ao país (a 7 de julho de 2020) tinham saído da Casa de Acolhimento Especializada e se enquadravam em respostas subsequentes ao acolhimento com o devido acompanhamento pelas entidades competentes (os 4 jovens estavam no distrito de Lisboa em autonomia supervisionada).

Considerando que este programa teve as primeiras chegadas a Portugal no segundo semestre de 2020 (25 menores a 7 de julho de 2020, 22 menores a 30 de setembro, 4 menores a 4 de dezembro e 21 menores a 15 de dezembro), das quais um terço só chegou mesmo no final do ano, a sistematização de indicadores de integração só poderá ser melhor explorada no próximo relatório do Asilo, já com dados de mais tempo de acolhimento em Portugal ou com maior número de situações em respostas subsequentes. Não obstante, identifica-se que os 72 menores chegados até ao fim de 2020 foram sendo inseridos em projetos educativos, em articulação com a DGE e DGEstE, no enquadramento de medidas educativas de integração de crianças e jovens refugiados no sistema educativo previsto no Ofício Circular do Ministério da Educação de 2020, no qual se prevê uma integração gradual e adaptada a cada jovem no sistema de ensino nacional. Também ao nível da saúde, os menores acederam a cuidados de saúde primários logo após a chegada e encaminhamento para cuidados de especialidade, beneficiando do número do serviço nacional de saúde.

CAPÍTULO 4. INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL

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 2.225 em 2019, agregado de 1.849 pedidos e 376 por via do mecanismo de reinstalação, e total de 1.224 em 2020, agregado de 1.002 pedidos e 222 transferências para Portugal por reinstalação), bem como o número de decisões favoráveis (175 em 2019 e 90 em 2020) e o número de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (296 em 2019 e 94 em 2020), é difícil porém apurar o número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal. Para efeitos do Relatório do Asilo 2020 (Oliveira, 2020: 198), 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) e no final de 2020 estariam um total de 2.461 pessoas com título válido de proteção internacional (1.230 com estatuto de refugiado e 1.231 com título de proteção subsidiária). No subcapítulo 4.1 analisam-se as características deste universo global de pessoas que a 31 de dezembro de 2020 estavam em Portugal com estatuto de proteção internacional.

Tendo em consideração que a Lei do Asilo salvaguarda a preservação da unidade familiar para os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, e tendo presente o incremento desse universo em Portugal nos últimos anos, considera-se também no subcapítulo 4.2. dados apurados pelo SEF acerca da extensão do estatuto de proteção internacional com o reagrupamento familiar.

Dado este retrato geral de quem entrou e permaneceu com proteção internacional em Portugal, avança-se a análise (no subcapítulo 4.3) 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 por desaparecerem das bases de dados administrativos disponíveis. Assim a análise sobre os refugiados e beneficiários de proteção subsidiária que 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 2020 o número total acumulado de pessoas com um título válido de estatuto de refugiado (1.230) e de autorização de residência de proteção subsidiária (1.231) ascendia aos 2.461, ora deduzindo deste número aqueles que estavam, nesse ano, em programas de acolhimento já com estatuto de proteção internacional (total de 606 pessoas reinstaladas em programa de acolhimento em 2020) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS nesse ano, tendo o estatuto de proteção internacional (total de 540 pessoas, 304 com estatuto de refugiado e 236 autorização de residência de proteção subsidiária), então pode estimar-se que cerca de 1.315 pessoas estavam em 2020 já autonomizadas do enquadramento de proteção social português, ou seja, estima-se que cerca de **53,4% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontravam-se, no final do ano de 2020, 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.

Finalmente, este capítulo analisa (no subcapítulo 3.4) alguns dados sobre aquela que pode ser a dimensão última de integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal: o acesso à nacionalidade portuguesa.

4.1. Beneficiários de proteção internacional em Portugal em 2020: Stock de refugiados e de titulares de autorização de residência de proteção subsidiária

Considerando os dados apurados pelo SEF acerca das pessoas que a 31 de dezembro de 2020 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*), incluindo renovação de títulos³⁹ – total de 2.461 (1.230 com autorização de residência de beneficiário de estatuto de refugiado e 1.231 com autorização de residência de proteção subsidiária) –, é possível conhecer este universo quanto ao sexo, nacionalidade e tipo de despacho associado ao título de residência em Portugal.

Refletindo o incremento dos pedidos e das concessões de proteção internacional em Portugal, nos últimos anos (detalhado no capítulo 2), o *stock* de titulares de autorização de residência (AR) com estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária mostra que foi nos últimos anos que a maioria dos títulos foi atribuída (aprofundado em Oliveira, 2020: 200-201), 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, e mais recentemente da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, da recolocação ao abrigo

³⁹ 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”.

do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia e da recolocação de menores não acompanhados da Grécia).

Entre os 1.230 cidadãos beneficiários do **estatuto de refugiado** no final de 2020, 584 (ou 47,5%, quase metade desse universo) estão na primeira autorização de residência de estatuto de refugiado com validade de cinco anos, recordando-se que o incremento nas decisões favoráveis a pedidos de proteção internacional e nas transferências de reinstalados e recolocados em proteção internacional na União Europeia para Portugal se fez exatamente nos últimos cinco anos. Deste universo de titulares do estatuto de refugiado no final de 2020, 262 (21,3%) procederam à renovação da autorização de residência do estatuto de refugiado, retratando este subconjunto os refugiados residentes no país há mais anos e/ou com chegada anterior a 2015. Tendo em consideração que a Lei do Asilo salvaguarda a preservação da unidade familiar para os beneficiários de proteção internacional em Portugal, observa-se que os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar em extensão da proteção internacional, ainda que mantendo uma prevalência relativamente pequena, representavam no final de 2020 cerca de 7% dos despachos para titulares do estatuto de refugiado (83 titulares), verificando-se também algumas renovações desse título (29 ou 2,4%) – vd. quadro 4.1.

Por sua vez, entre os 1.231 **beneficiários de proteção subsidiária** no final de 2020, 479 (38,9%) eram titulares de uma autorização de residência concedida ao abrigo da Lei do Asilo e 153 (12,4%) eram titulares de autorização de residência enquadrada no regime excecional por razões humanitárias da Lei de Estrangeiros (artigo 123º 1b do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional). Sabendo que as autorizações de residência de proteção subsidiária têm uma validade inicial de três anos (menos dois anos que no estatuto de refugiado), que é renovável por períodos iguais, identifica-se que há ligeiramente maior expressão das renovações deste título por estes beneficiários de proteção internacional (346 ou 28,1%) que a identificada para os titulares do estatuto de refugiado (vd. quadro 4.1). Neste universo os titulares de reagrupamento familiar por extensão da proteção internacional apresentam uma prevalência semelhante à observada para os titulares do estatuto de refugiado: no final de 2020 eram 82 os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar com extensão de um titular de proteção subsidiária em Portugal (6,7%) e 36 tinham renovado essa autorização de residência (2,9% dos titulares de proteção subsidiária em 2020).

Quadro 4.1. Stock de titulares de autorização de residência de estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, por tipo de despacho, a 31 de dezembro de 2020

Proteção Subsidiária - Tipo de despacho	N	%	Refugiados - Tipo de despacho	N	%
Regime Excecional (razões humanitárias, ARH - Artigo 123º 1b da Lei de Estrangeiros)	153	12,4	Estatuto de Refugiado	584	47,5
AR Proteção Subsidiária (Lei de Asilo)	479	38,9			
Renovação e 2ª via da Lei de Asilo	346	28,1	Renovação e 2ª via	262	21,3
Reagrupamento Familiar	82	6,7	Reagrupamento Familiar	83	6,7
Renovação do Reagrupamento Familiar	36	2,9	Renovação Reagrupamento familiar	29	2,4
Alteração de dados	135	11,0	Alteração de dados	272	22,1
Total	1.231	100	Total	1.230	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

No *stock* de beneficiários de proteção internacional no final do ano de 2020 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 identificam-se 53 **nacionalidades**, das quais as três mais numerosas (Síria, Eritreia e Iraque) agregam 54,6% do total de AR de refugiados, concentrando a principal nacionalidade, a Síria, um quarto dos beneficiários do estatuto de refugiado (25,7%) em Portugal no final de 2020. Por sua vez, no universo do *stock* de titulares de AR de proteção subsidiária, no final de 2020, embora se identifique ligeiramente menor diversidade de nacionalidades (50 diferentes), as três mais numerosas (Síria, Iraque e Ucrânia) representam 57,4% do total de AR de proteção subsidiária (+3pp que as três 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, com a primeira nacionalidade, a Síria, a concentrar mais de um terço do total de titulares de proteção subsidiária em Portugal no final de 2020 (38,3% ou +12,5pp que a mesma nacionalidade representa no universo de beneficiários do estatuto de refugiado) – vd. quadro 4.2.

Quadro 4.2. 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	472	38,3	Síria	316	25,7
Iraque	121	9,8	Eritreia	196	15,9
Ucrânia	113	9,2	Iraque	159	12,9
Guiné	47	3,8	Sudão	82	6,7
Paquistão	44	3,6	Sudão do Sul	53	4,3
Cabo Verde	43	3,5	Paquistão	48	3,9
Rep. D. Congo	31	2,5	Irão	43	3,5
Sri Lanka	27	2,2	Rep. D. Congo	34	2,8
Nigéria	24	1,9	Etiópia	20	1,6
Angola	23	1,9	Turquia	19	1,5
Total	1.231	100	Total	1.230	100

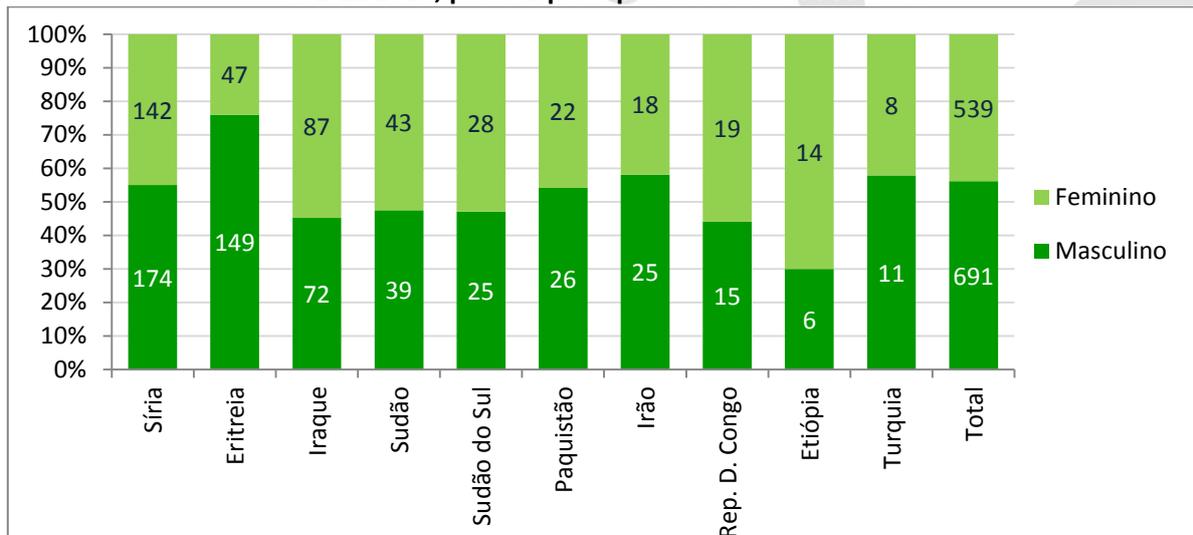
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Nota: Com autorização de residência de proteção subsidiária há 19 apátridas (1,5% do total de titulares de proteção subsidiária) e com estatuto de refugiado há 4 apátridas (0,3% do total de titulares do estatuto de refugiado).

Assim, embora em ambos os universos esteja sobre representada a nacionalidade síria (38,3% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 472 sírios no final de 2020 e 25,7% dos titulares de AR de Refugiado ou 316 sírios) e também se destaque a nacionalidade iraquiana (9,8% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 121 iraquianos, e 12,9% dos titulares de AR de Refugiado ou 159 iraquianos), as restantes nacionalidades e a sua representação diferem. Entre as AR de proteção subsidiária destacam-se na terceira posição os ucranianos (9,2% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 113 ucranianos), encontrando-se na quarta posição os guineenses (3,8% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 47 titulares) e na quinta posição os paquistaneses (3,6% dos titulares de AR de proteção subsidiária ou 44 titulares). Por sua vez nos titulares de AR de estatuto de refugiado encontrava-se na segunda posição os nacionais da Eritreia (15,9% dos titulares de AR de refugiado no final de 2020 ou 196 titulares), identificando-se na quarta posição os nacionais do Sudão (6,7% dos titulares de AR de refugiado ou 82 titulares), e na quinta posição os nacionais do Sudão do Sul (4,3% dos titulares de AR de refugiado ou 53 titulares) – vd. quadro 4.2.

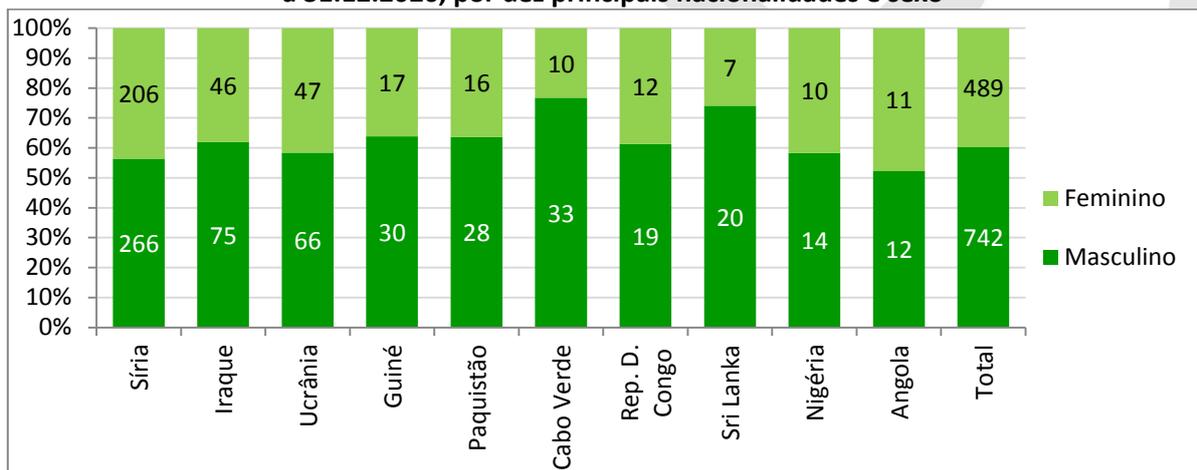
Por outro lado, tal como os dados administrativos do SEF sobre pedidos de proteção internacional já haviam mostrado, também no *stock* de titulares de autorização de residência para proteção internacional, se verifica uma sobre representação do **sexo** masculino (56,2% nos titulares de AR de Refugiado ou 691 homens e 60,3% nos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 742 homens). Contudo, a nacionalidade dos titulares de autorização de residência determina algumas variações na importância relativa que assume o sexo feminino ou o sexo masculino em cada universo. 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, nos quais dos 196 titulares, 149 são do sexo masculino, representando 76% ou +20pp que a tendência geral; e entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para os cabo-verdianos com 33 dos 43 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 Sudão do Sul e da Etiópia, com mais titulares do sexo feminino que do sexo masculino) – vd. gráficos 4.1. e 4.2.

Gráfico 4.1. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Refugiado a 31.12.2020, por dez principais nacionalidades e sexo



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 4.2. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Proteção Subsidiária a 31.12.2020, por dez principais nacionalidades e sexo



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

4.2. Reagrupamento familiar: a extensão do estatuto de proteção internacional

A Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) salvaguarda no seu artigo 68º a preservação da unidade familiar, detalhando no ponto 1 que **os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família (...), nas condições previstas no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional**. Mais destaca no ponto 2 do mesmo artigo 68º que **os efeitos do asilo ou da proteção subsidiária devem ser declarados extensivos aos membros da família**.

Desde 2007, com a Lei n.º 23/2007 de 4 de julho (artigo 98º do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) que os titulares de uma autorização de residência em Portugal, incluindo os titulares de proteção internacional, têm o direito a requerer o reagrupamento familiar sem terem de ter um período mínimo de residência em Portugal (Oliveira et al. 2013: 9). São requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar o requerente dispor de alojamento e meios de subsistência, sendo os refugiados, porém, isentos de dispor de meios de

subsistência para requer o reagrupamento familiar (previsto no artigo 101º).

O enquadramento legal português mostra-se ainda bastante flexível por permitir o reagrupamento a migrantes residentes em Portugal com familiares que residam fora do território ou que já residam no território, podendo os laços familiares ser anteriores ou posteriores à entrada do migrante em Portugal. No ponto 3 do artigo 98º da Lei n.º 23/2007 é especificado que *“o refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares”*.

O artigo 99º da Lei n.º 23/2007 estabelece os membros da família elegíveis para o reagrupamento familiar com o migrante residente, incluindo o cônjuge, os descendentes dependentes e os ascendentes dependentes. O enquadramento nacional foi ainda mais longe incluindo também nos membros da família elegíveis ao reagrupamento, os menores adotados pelo requerente. No ponto 2 do artigo 99º considera-se ainda como membros da família enquadráveis em reagrupamento familiar, para o caso particular dos refugiados menores não acompanhados, outros ascendentes ou tutores legais do menor:

Consideram-se ainda membros da família para efeitos de reagrupamento familiar do refugiado menor não acompanhado: a) Os ascendentes diretos em 1.º grau; b) O seu tutor legal ou qualquer outro familiar, se o refugiado não tiver ascendentes diretos ou não for possível localizá-los.

O legislador atendeu ainda às dificuldades que podem existir em reunir provas de laços familiares para o universo de beneficiários de proteção internacional, especificando no ponto 4 do artigo 103º do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, referente aos pedidos de reagrupamento familiar, que: *Quando um refugiado não puder apresentar documentos oficiais que comprovem a relação familiar, deve ser tomado em consideração outro tipo de provas da existência dessa relação.*

Atendendo às suas características, e consolidadas desde 2007, este enquadramento legal português para o reagrupamento familiar tem sido destacado internacionalmente como um dos mais importantes instrumentos das políticas de integração dos migrantes residentes no país, partindo do reconhecimento que viver em família é um direito de todos os migrantes. Desde 2007 Portugal destaca-se no *Índice de Políticas de Integração de Migrantes* (MIPEX) entre as primeiras posições, continuando em 2020 (última edição deste índice), entre os 52 países comparados, na terceira posição na lista de países do mundo com as políticas de reagrupamento familiar mais favoráveis.⁴⁰

Considerando fundamental caracterizar a prevalência do reagrupamento familiar por beneficiários de proteção internacional em Portugal e, por comparação, nos restantes países da União Europeia, consideram-se os dados sistematizados pelo Eurostat acerca de primeiras concessões de autorizações de residência por reagrupamento familiar emitidas por ano, por um lado, e, por outro lado, o número global de autorizações de residência para reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional no final de cada ano para os Estados-membros com dados disponíveis. Ressalta desde logo nestes dados que a maioria dos Estados-membros da União Europeia não sistematiza ou publica no Eurostat dados sobre o reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, encontrando-se Portugal no pequeno grupo de países que disponibilizou dados para os últimos anos de 2018 e 2019.

Entre os quinze Estados-membros da UE27 com dados publicados acerca de primeiras concessões de autorização de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional (vd. quadro 4.3), destacam-se em 2019 a Suécia (6.794 primeiras concessões), a Bélgica (6.016), a Itália (5.118), a França (3.766) e o Chipre (2.247) com o maior número. Em 2019 Portugal registou 66 primeiras concessões de autorização de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional do país, representando quase o dobro do registado no ano anterior (37 concessões em 2018).

⁴⁰ Portugal obteve com 87 pontos na última avaliação do MIPEX, seguindo o Canadá que ocupa a segunda posição com 88 pontos, e o Brasil com 94 pontos (mais em <https://www.mipex.eu/family-reunion>).

No segundo indicador disponibilizado pelo EUROSTAT, sobre autorizações de residência válidas no final do ano por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, também não há dados apurados para a maioria dos Estados-membros da UE27. Entre os catorze Estados-membros com dados publicados, destacam-se uma vez mais a Suécia (com 79.895 autorizações de residência válidas no final do ano por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional no país), a Itália (61.376), a França (28.950), a Bélgica (10.214) e o Chipre (3.746) – vd. quadro 4.4.

Quadro 4.3. Primeiras concessões de autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, por país da União Europeia (com dados publicados), 2016 a 2019

País europeu	2016	2017	2018	2019
Suécia	14.980	18.369	:	6.794
Bélgica	5.557	6.951	5.246	6.016
Itália	9.047	8.196	9.372	5.118
França	2.395	2.470	2.631	3.766
Chipre	115	136	404	2.247
Espanha	:	434	563	617
Irlanda	:	3.058	2.781	90
Portugal	:	:	37	66
Polónia	:	:	16	34
Croácia	6	5	36	31
Eslovénia	18	16	18	31
Estónia	16	23	3	12
Malta	:	:	6	12
Letónia	13	4	8	2
Bulgária	8	1	6	1

Fonte: EUROSTAT, extraído a 9.6.2021 (sistematização da autora).

Quadro 4.4. Autorizações de residência válidas no final do ano por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, por país da União Europeia (com dados publicados), 2016 a 2019

País europeu	2016	2017	2018	2019	Reagrupamento Familiar de Estatuto Refugiado		Reagrupamento Familiar de Proteção Subsidiária	
					N (2019)	%	N (2019)	%
Suécia	:	78.861	:	79.895	:		:	
Itália	:	:	51.334	61.376	21.112	34,4	37.540	61,2
França	21.354	23.254	25.118	28.950	27.217	94,0	1.733	6,0
Bélgica	16.408	11.471	10.749	10.214	8.160	79,9	2.054	20,1
Chipre	109	170	483	3.746	855	22,8	2.891	77,2
Espanha	:	652	1.328	1.940	1.734	89,4	:	
Portugal	:	:	96	244	121	49,6	123	50,4
Eslovénia	25	41	56	100	99	99,0	1	1,0
Malta	:	:	61	62	62	100,0	0	0,0
Estónia	:	:	54	54	42	77,8	12	22,2
Polónia	0	:	:	46	22	47,8	16	34,8
Croácia	:	14	34	30	26	86,7	4	13,3
Letónia	13	4	31	29	29	100	0	0,0
Bulgária	16	:	:	4	:		:	

Fonte: EUROSTAT, extraído a 9.6.2021 (sistematização da autora).

Neste âmbito, identificam-se algumas discrepâncias interessantes entre países europeus (vd. quadro 4.4): se há países onde a quase totalidade das autorizações de residência por reagrupamento familiar foi

concedida a titulares do estatuto de refugiado (e.g. em França 94% das autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar no final de 2019 era de titulares do estatuto de refugiado, ou 27.217; e na Espanha 89,4% ou 1.734); também há países onde ganham maior expressão as autorizações de residência por reagrupamento familiar por titulares de proteção subsidiária (e.g. 61% dos casos na Itália, totalizando 37.540; e 77,2% dos casos no Chipre com 2.891 titulares). Estas discrepâncias tanto refletem a diversidade de nacionalidades a requerer proteção em cada país europeu, a respetiva taxa de reconhecimento da necessidade de proteção concedida pelo próprio país de acolhimento, e o enquadramento dado para a concessão da proteção internacional no país (se como refugiado ou em proteção subsidiária).

Portugal, embora longe da expressão numérica dos outros Estados-membros da UE27 (com dados disponíveis), cifrava no final de 2019 já 244 autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, quase o triplo face ao contabilizado em 2018 (96), das quais cerca de 49,6% das autorizações de residência por reagrupamento familiar eram de beneficiários com estatuto de refugiado (121) e 50,4% (ou 123) de beneficiários de proteção subsidiária no país (vd. quadro 4.4). Este incremento das autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal acompanha o próprio incremento dos residentes com estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, especialmente sentido desde 2016.

Esta informação enquadradora do Eurostat é complementada para Portugal pelos dados administrativos apurados pelo SEF para o final do ano de 2020. A 31 de dezembro de 2020, o SEF contabilizou 230 titulares de uma autorização de residência válida por reagrupamento familiar de titular de proteção internacional no país, dos quais 118 eram de beneficiários de proteção subsidiária e 112 do estatuto de refugiado (vd. quadro 4.5). Este universo representou nesse ano 9,3% dos titulares de proteção internacional em Portugal, ou seja, cerca de 9 pessoas em cada 100 beneficiários de proteção internacional em Portugal teve a sua proteção enquadrada por via do reagrupamento familiar com um titular de proteção subsidiária ou com estatuto de refugiado.

Quadro 4.5. Autorizações de residência válidas no final do ano de 2020 por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal

Proteção Subsidiária			Refugiados			Total geral	
Tipo de despacho	N	%	Tipo de despacho	N	%	N	%
AR Reagrupamento Familiar	82	6,7	Reagrupamento Familiar	83	6,7	165	6,7
Renovação AR Reag. Familiar	36	2,9	Renovação AR Reag. familiar	29	2,4	65	2,6
Total titulares de AR Reagrupamento Familiar	118	9,6	Total titulares de AR Reagrupamento Familiar	112	9,1	230	9,3
Total de titulares de Proteção	1.231	100	Total de titulares de Proteção	1.230	100	2461	100

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 4.6. Autorizações de residência válidas em 2020 por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção subsidiária e de estatuto de refugiado em Portugal (agrega primeiras concessões e renovações), por principais nacionalidades e sexo

Proteção Subsidiária				Refugiados			
Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total	Principais nacionalidades*	Masculino	Feminino	Total
Síria	8	12	20	Paquistão	6	7	13
Paquistão	4	14	18	Bangladesh	5	4	9
Guiné	9	6	15	Eritreia	5	3	8
Rep. D. Congo	2	6	8	Guiné	6	1	7
Camarões	1	6	7	Sudão	1	5	6
Total	43	75	118	Total	52	60	112

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Nota: * Em 2020, para além do Sudão, outras duas nacionalidades tinham 6 titulares de reagrupamento familiar de beneficiário com estatuto de refugiado: a Rússia (4 do sexo masculino e 2 do sexo feminino) e a República Democrática do Congo (3 do sexo masculino e 3 do sexo feminino).

Desagregando esta informação pelo **sexo** dos titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção subsidiária e do estatuto de refugiado identifica-se que globalmente no reagrupamento familiar (e ao contrário do observado nos pedidos e concessões de proteção internacional) predomina o sexo feminino: 75 das 118 autorizações de residência por reagrupamento familiar de titulares de proteção subsidiária eram do sexo feminino (63,6%), e 60 das 112 autorizações por reagrupamento familiar de titulares de estatuto de refugiado em Portugal (53,6% com o sexo feminino) – vd. quadro 4.6.

Por sua vez, desagregando a informação disponível pelas principais **nacionalidades** dos titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar com beneficiário de proteção internacional em Portugal, identifica-se (à semelhança do verificado para os titulares de proteção internacional) que se destacam diferentes nacionalidades em cada enquadramento de proteção. Nas autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária destacam-se os nacionais da Síria (20 das 118 autorizações de residência em 2020) e do Paquistão (18), predominando nestes universos o sexo feminino (respetivamente, 12 dos 20 títulos de residência de nacionais da Síria; e 14 dos 18 títulos de residência dos nacionais do Paquistão), seguindo-se a estas duas nacionalidades os guineenses (15), embora neste grupo predomine o sexo masculino nos reagrupamentos familiares. Já entre as autorizações de residência por reagrupamento familiar com beneficiário do estatuto de refugiado destacam-se, em 2020, os nacionais do Paquistão (13), do Bangladesh (9) e da Eritreia (8) – vd. quadro 4.6.

Em 2020 o SEF registou ainda 53 pedidos de reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal, predominando uma vez mais nesse universo o sexo feminino dos familiares a reagrupar (33 dos 53 pedidos) (vd. quadro 4.7). Destacam-se nos pedidos de extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar no último ano os nacionais da Eritreia (10 pedidos), seguidos dos nacionais do Bangladesh (5) e do Iraque (5).

Quadro 4.7. Pedidos de extensão de Proteção Internacional para o Reagrupamento Familiar, por principais nacionalidades e segundo o sexo dos familiares a reagrupar, em Portugal em 2020

Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total
Eritreia	4	6	10
Bangladesh	2	3	5
Iraque	3	2	5
Paquistão	0	5	5
Síria	2	2	4
Camarões	1	3	4
Total	20	33	53

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 4.8. Concessões da extensão de Proteção Internacional para o Reagrupamento Familiar, de beneficiários de proteção subsidiária e de estatuto de refugiado em Portugal, por principais nacionalidades e sexo, em 2020

Proteção Subsidiária				Refugiados			
Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total	Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total
Paquistão	0	5	5	Eritreia	1	3	4
Camarões	1	3	4	Sudão	2	1	3
Iraque	3	1	4	Síria	1	1	2
Guiné	1	2	3	Rep. D. Congo	1	1	2
Total	8	15	23	Total	6	11	17

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

No último ano foi concedida a extensão da proteção internacional por reagrupamento familiar a 17 refugiados e a 23 titulares de autorização de residência com proteção subsidiária (vd. quadro 4.8),

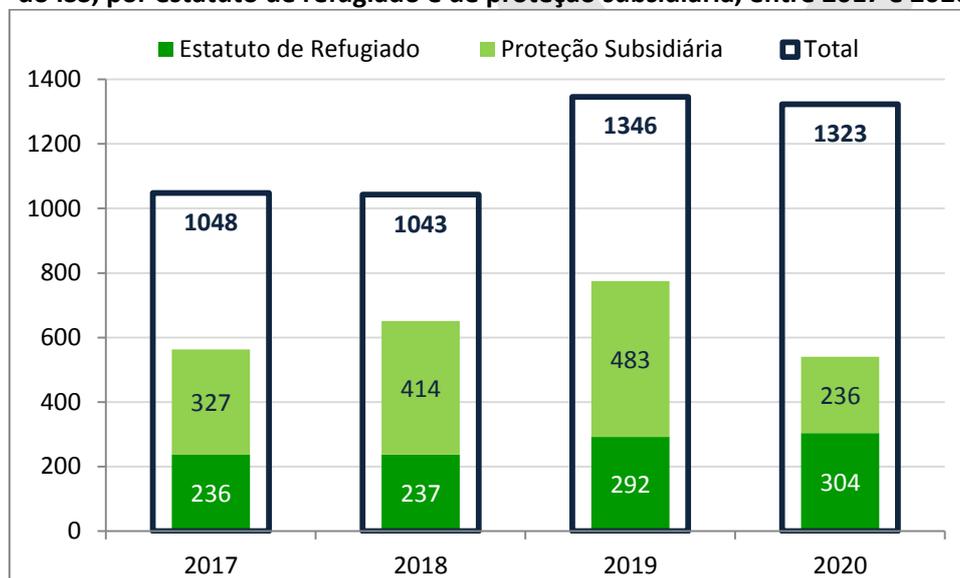
destacando-se uma vez mais o sexo feminino nestas concessões (11 dos 17 refugiados e 15 dos 23 titulares de proteção subsidiária). Verificam-se novamente algumas discrepâncias na distribuição das nacionalidades mais representadas em 2020: nas concessões da extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar de beneficiários de proteção subsidiária destacam-se os nacionais do Paquistão (5), dos Camarões (4) e do Iraque (4); quando nas concessões da extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar de beneficiários do estatuto de refugiado destacam-se os nacionais da Eritreia (4) e do Sudão (3) – vd. quadro 4.8.

4.3. 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 4.3. Pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, por estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, entre 2017 e 2020

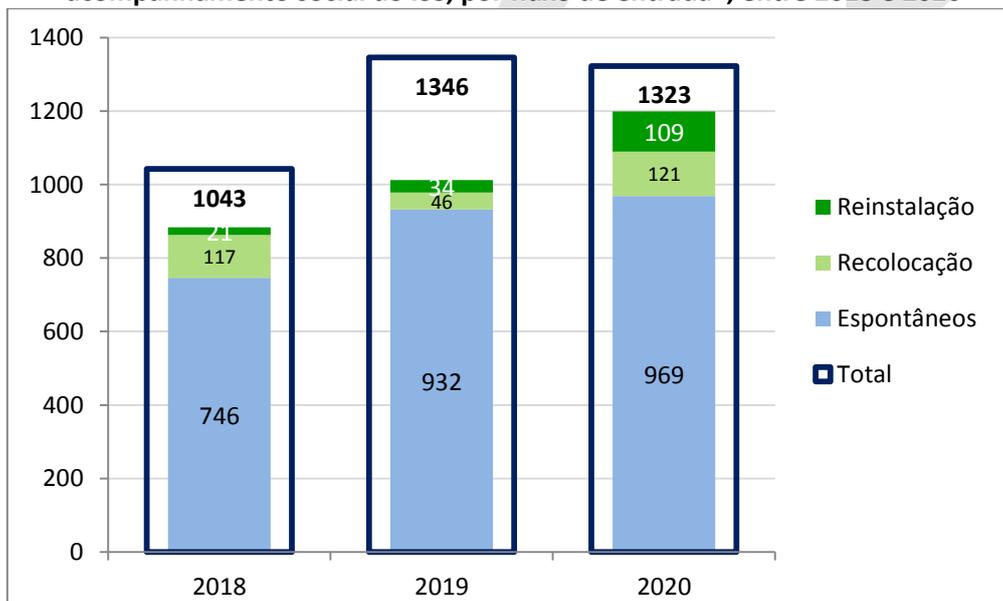


Fonte: Instituto de Segurança Social (ISS) (sistematização da autora).

Nos últimos 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). Em 2020, porém, os beneficiários de proteção internacional (304 com estatuto de refugiado e 236 com autorização de

residência para proteção subsidiária) passam a representar menos de metade das pessoas em acompanhamento social do ISS (apenas 40,8%), convertendo-se nesse ano o maior grupo de pessoas em acompanhamento social os titulares de uma autorização de residência provisória, com pedido de asilo admitido em Portugal, mas a aguardar a instrução do processo (de 484 pessoas nessa situação em 2019 passam a 725 em 2020). Em 2020 a perda de importância relativa dos beneficiários de proteção internacional deve-se principalmente à diminuição de pessoas com autorização de residência para proteção subsidiária em acompanhamento social (menos 247 pessoas que no ano anterior), já que o número dos beneficiários do estatuto de refugiado em acompanhamento social do ISS sobe para 304 (mais 12 beneficiários que no ano anterior), embora o número global de requerentes e beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS desça para 1.323 (menos 43 beneficiários que no ano anterior) – vd. gráfico 4.3.

Gráfico 4.4. Pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, por fluxo de entrada*, entre 2018 e 2020



Fonte: ISS (sistematização da autora). // Nota: * Em outras situações (remanescente entre os espontâneos, recolocados e reinstalados face ao total) estão tipificadas diferentes fluxos de entrada: reagrupamento familiar (170 casos em 2019 e 58 em 2020), retomas a cargo (18 casos em 2019 e 6 casos em 2020) e titulares de autorização de residência por razões humanitárias (46 casos em 2019 e 60 em 2020).

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, subindo porém para 17,4% em 2020) – vd. gráfico 4.4. 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. 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 3.2.5, que alguns dos recolocados e reinstalados em *phasing out* do programa de acolhimento careceram de acompanhamento social e são encaminhados para o ISS (total de 255 pessoas encaminhadas para o ISS do *phasing out* em 2020, 22 do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e do programa de reinstalação 2018/2019), o que, como alertado antes (Oliveira, 2020: 205), induz a que nos

próximos anos se verifique um incremento gradual dos recolocados e reinstalados em acompanhamento social do ISS à medida que concluem os 18 meses do programa de acolhimento (como é evidente nos dados de 2020 para os requerentes chegados no programa de reinstalação 2018/2019 que só em 2020 começam a aparecer nos dados administrativos do acompanhamento social do ISS).

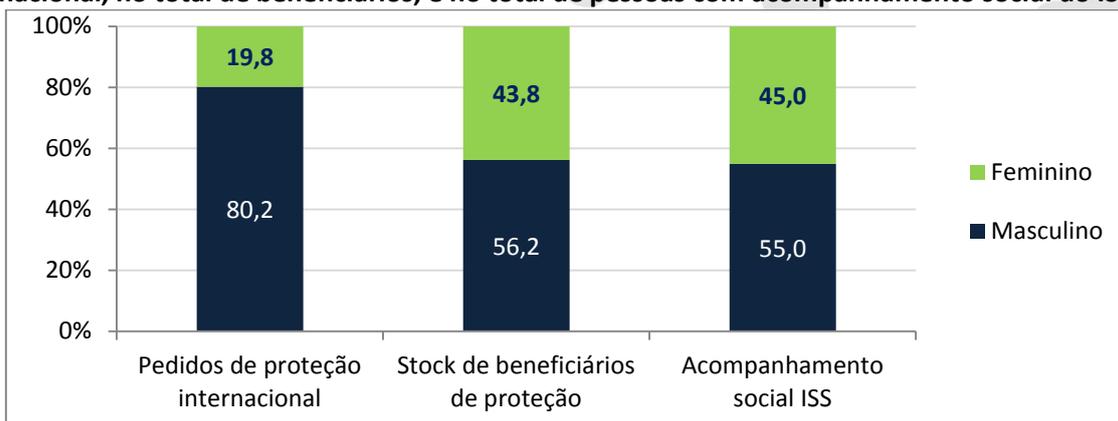
Atendendo a que as nacionalidades mais representadas nos pedidos espontâneos (e.g. nacionais da Gâmbia, de Angola, da Guiné Conacri, da Guiné-Bissau, da Ucrânia, da República Democrática do Congo, do Senegal, da Nigéria) são distintas das nacionalidades mais representadas nos mecanismos de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (principalmente nacionais do Sudão, Somália, Nigéria, Eritreia e Mali) e da reinstalação (principalmente nacionais da Síria, Iraque, Sudão do Sul e Sudão), 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, embora se mantenha a sobre representação de nacionalidades que predominam nos em pedidos espontâneos. Nas primeiras posições destacam-se particularmente a nacionalidade ucraniana (15,7% das pessoas com processo de proteção em acompanhamento social do ISS em 2019 ou 211 pessoas, e 10,2% ou 135 cidadãos dos 1.323 em 2020), a paquistanesa (12,9% ou 174 pessoas em acompanhamento social em 2019, embora descendo para 68 pessoas em 2020) e a angolana (161 cidadãos em acompanhamento social em 2019 e 252 em 2020, destacando-se especialmente no último ano em que passam a representar 19% do total de beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS). Ora as nacionalidades ucraniana e angolana têm-se evidenciado nos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal nos últimos anos. É em 2020, em particular, que as nacionalidades mais representadas nas chegadas por via de mecanismos europeus de apoio à proteção internacional começam a ganhar expressão no universo de beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS: com os nacionais da Síria (151 ou 11,2% das pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS em 2019, e 115 ou 8,7% em 2020), passam a constar nas dez nacionalidades mais representadas os nacionais do Sudão (58 ou 4,4%), Iraque (58 ou 4,4%) e Irão (42 ou 3,2%) – vd. quadro 4.9.

Quadro 4.9. Pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, por principais nacionalidades, em 2019 e 2020

Principais Nacionalidades	2019*		Principais Nacionalidades	2020	
	N	%		N	%
Ucrânia	211	15,7	Angola	252	19,0
Paquistão	174	12,9	Ucrânia	135	10,2
Angola	161	12,0	Síria	115	8,7
Síria	151	11,2	Paquistão	68	5,1
República D. Congo	66	4,9	Sudão	58	4,4
Iraque	64	4,8	Iraque	58	4,4
Guiné-Conacri	53	3,9	República D. Congo	52	3,9
Irão	36	2,7	Irão	42	3,2
Afeganistão	29	2,2	Somália	35	2,6
Total	1.346	100	Total	1.323	100

Fonte: ISS (sistematização da autora). // Nota: * Em 2019 para além do Afeganistão, os nacionais da Serra Leoa também tinham 29 cidadãos em acompanhamento social.

Nos dois últimos anos a maioria das pessoas com processo de proteção internacional com acompanhamento social do ISS foram do sexo masculino (54,4% em 2019 e 55% em 2020), 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 em 2019 e 80,2% em 2020) e no universo de beneficiários (58,7% do sexo masculino em 2019 e 56,2% em 2020) 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 4.5).

Gráfico 4.5. 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, 2020

Fonte: SEF (para pedidos de proteção e *stock* de beneficiários) e ISS (acompanhamento social). (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 4.10. Pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, por grupo etário, tipologia do agregado familiar e habilitações literárias, em 2019 e 2020

	2019		2020	
	N	%	N	%
Grupo Etário				
0-18	479	35,6	445	33,6
19-39	533	39,6	588	44,4
40-64	313	23,3	273	20,6
65 e mais anos	21	1,6	17	1,3
Total	1346	100	1323	100
Tipologia do Agregado Familiar				
Isolado	309	23,0	386	29,2
Monoparental	251	18,6	307	23,2
Nuclear com filhos	670	49,8	497	37,6
Nuclear sem filhos	56	4,2	42	3,2
Alargada	60	4,5	91	6,9
Total	1346	100	1323	100
Habilitações literárias				
Sem habilitações	135	13,4	131	13,3
1º ciclo	145	14,4	135	13,7
2º ciclo	157	15,6	122	12,4
3º ciclo	150	14,9	167	16,9
Secundário	253	25,1	281	28,5
Bacharelato	13	1,3	20	2,0
Licenciatura	139	13,8	113	11,5
Mestrado	12	1,2	15	1,5
Doutoramento	4	0,4	2	0,2
Não aplicável	259	19,2	234	17,7
Sem informação	79	5,9	103	7,8
Total	1346	100	1323	100

Fonte: ISS (sistematização da autora).

No acompanhamento social do ISS em 2019 a pessoas com processo de proteção internacional (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%). Já em 2020 (num universo de 1.323 pessoas) ganha ainda maior importância relativa o grupo etário dos 19 anos 39 anos (passam a representar 44,4%

com 588 pessoas), seguindo-se os menores de 18 anos (33,6%) e as pessoas com processo de proteção internacional com entre 40 e 64 anos (20,6%), continuando a ter pouca expressão as pessoas com 65 e mais anos (1,3%), o que reflete as poucas chegadas de requerentes e beneficiários de asilo nestas idades mais avançadas (vd. quadro 4.10).

Entre os maiores de idade, para os quais há recolha de dados, perto de dois terços tem habilitações inferiores ao secundário: em 2019, 13,4% sem habilitações, 14,4% com o 1º ciclo, 15,6% com o 2º ciclo e 14,9% com o 3º ciclo; embora em 2020 se observe uma ligeira diminuição da importância relativa nas habilitações inferiores, passando as pessoas com o 1º ciclo a representar 13,7% (-0,7pp que no ano anterior), 12,4% com o 2º ciclo (-3,2pp) e 16,9% com o 3º ciclo (+2pp), mantendo-se o universo sem habilitações a representar apenas 13%. Em 2020 verifica-se um ligeiro incremento da importância relativa dos adultos (para os quais há informação) com o ensino secundário (de 25% em 2019, passam a representar 28,5% em 2020, +3,4pp), embora se verifique também uma perda de importância da minoria que tem habilitações de nível do ensino superior (de 13,8% com licenciatura em 2019 passam a 11,5% em 2020; 1,2% com mestrado em 2019 e 1,5% em 2020; e apenas 0,4% com doutoramento em 2019 e 0,2% em 2020) – vd. quadro 4.10.

Nestes indicadores de caracterização das pessoas com processos de proteção internacional com acompanhamento social do ISS, em 2019 e 2020, 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% em 2019 e 29,2% em 2020). Neste âmbito, destacam-se os núcleos familiares com filhos (49,8% em 2019 e 37,6% em 2020), seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais (18,6% em 2019 e 23,2% em 2020) – vd. quadro 4.10.

Quadro 4.11. Pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo o domínio da língua, em 2019 e 2020

Domínio da Língua Portuguesa	2019 (N = 1.346)		2020 (N = 1.323)	
	N	%	N	%
A1	81	8,3	125	14,5
A2	186	19,2	215	24,9
B1	4	0,4	8	0,9
B2	20	2,1	7	0,8
C1	1	0,1	0	0,0
C2	4	0,4	1	0,1
Fluente, não certificado	346	35,6	238	27,6
Não fluente	329	33,9	269	31,2
Origem de país de língua oficial portuguesa	163	12,1	245	18,5
Não aplicável	169		176	
Sem dados	43		39	

Fonte: ISS (sistematização da autora).

Quanto à monitorização de dimensões de integração, o ISS recolhe informação quanto ao domínio da língua portuguesa. Excluindo da análise o universo sobre o qual não há dados ou não se aplica a recolha do indicador por serem crianças, e ainda o universo de pessoas com processo de proteção internacional com origem num país de língua oficial portuguesa e por isso já fluentes na língua portuguesa (12,1% em 2019 de 1.346, e 18,5% em 2020 de 1.323), identifica-se que cerca de dois terços das restantes pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS (971 em 2019 e 863 em 2020) são fluentes na língua portuguesa: 35,6% em 2019 e 27,6% em 2020 são fluentes não certificados e 30,5% em 2019 e 41,3% em 2020 têm domínio da língua portuguesa de forma certificada (em 2019, 8,3% para português de nível A1, 19,2% para nível A2, 0,4% para B1, 2,1% para B2, 0,1% para C1 e 0,4% para C2; em 2020, 14,5% para português de nível A1, 24,9% para nível A2, 0,9% para B1, 0,8% para B2, e 0,1% para C2). É, pois, uma minoria que é identificada como não fluente da língua portuguesa (33,9% em 2019 e 31,2% em

2020) – vd. quadro 4.11. Este é um resultado bastante relevante, num contexto de integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal.

4.4. Pedidos de 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).

O enquadramento português em matéria de acesso à nacionalidade desde 2006⁴¹ 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 atualização em Oliveira, 2020a).

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 (585.484 ‘novos’ cidadãos portugueses entre 2008 e 2019) (aprofundado em Oliveira, 2020a: 289). 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, embora desde 2017 as ‘aquisições’ (nacionalidade derivada) foram suplantadas pelas ‘atribuições’ (concessão de nacionalidade originária a indivíduos pelo nascimento), assumindo-se como um instrumento fundamental de integração de estrangeiros residentes e nascidos 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 residência⁴²), 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, em especial desde 2016, não se reflete ainda no universo daqueles que adquiriram a nacionalidade portuguesa até ao final de 2020, uma vez que quem adquiriu uma autorização de residência (AR) para proteção internacional a partir de 2016 ainda não acumulou os anos de residência

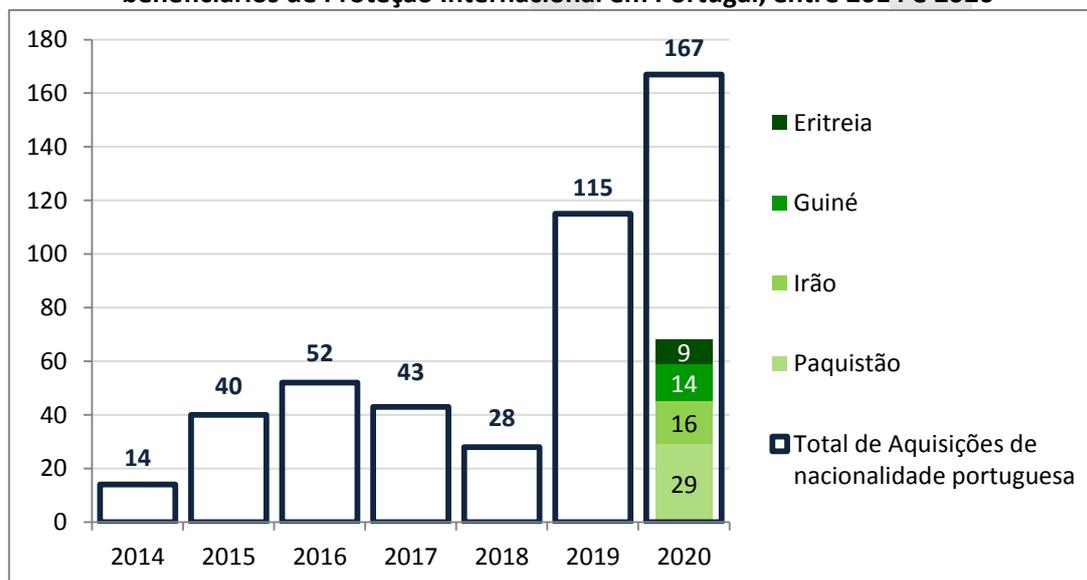
⁴¹ Em 2006 com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, e a aprovação do novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro) define-se a quarta alteração à Lei n.º 37/87.

⁴² A Lei Orgânica n.º 2/2020 veio ainda flexibilizar mais algumas disposições, sendo de destacar neste âmbito dos beneficiários de proteção internacional, nomeadamente os com núcleos familiares com filhos, o ponto 2 do artigo 6º, onde se define que passa a ser concedida a naturalização aos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que “tenham frequentado pelo menos um ano de educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional” (aprofundado em Oliveira, 2020a: 288-311).

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, nos últimos dois anos, dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 4.6) a que se associa a 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), incrementando novamente em 2020 para 167 aquisições (taxa de variação de +45% face ao ano anterior) – vd. gráfico 4.6.

Gráfico 4.6. Aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, entre 2014 e 2020



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

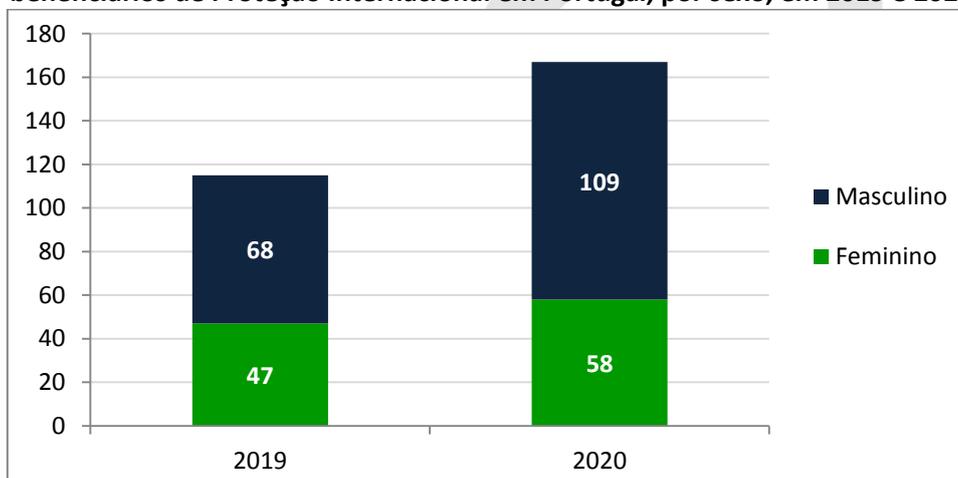
Refletindo as principais nacionalidades de origem que beneficiaram de proteção subsidiária em Portugal antes de 2015 e que chegaram por via de pedidos espontâneos de asilo, nas aquisições de nacionalidade portuguesa em 2019 destacam-se os naturais da República da Guiné (15 aquisições ou 13% das aquisições 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).

Em 2020, porém, destacam-se também outras nacionalidades que chegaram nos anos mais recentes, algumas delas por via de mecanismos europeus: destaque no último ano para os naturais do Paquistão (29 aquisições ou 17,4%), do Irão (16) e da Eritreia (9) – vd. gráfico 4.6. Mantendo-se entre as mais numerosas outras nacionalidades que beneficiaram de proteção subsidiária em Portugal antes de 2015 e que chegaram por via de pedidos espontâneos de asilo: novamente os naturais da Guiné em destaque (14 aquisições), da Ucrânia (8), da Rússia (8), da Costa do Marfim (7), de Angola (6), dos Camarões (6) e do Quênia (6).

Em 2019, entre as 115 aquisições de nacionalidade portuguesa de antigos beneficiários de proteção internacional em Portugal, 68 foram de cidadãos do sexo masculino (59,1%) e 47 do sexo feminino (40,9%);

subindo no último ano a importância relativa dos beneficiários de proteção internacional do sexo masculino que adquiriram a nacionalidade portuguesa (passam a representar 65,3%), embora em números absolutos ambos os sexos incrementem (109 do sexo masculino e 58 do sexo feminino) na aquisição da nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 4.7).

Gráfico 4.7. Aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, por sexo, em 2019 e 2020



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL

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*” (alínea a) do artigo 2º da Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto). Na persecução desta atribuição, o OM tem desenvolvido a sistematização e análise de informação estatística acerca da população estrangeira residente, 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, destaques estatísticos e infografias da imigração. O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas, nacionais e internacionais, e instituições com dados administrativos em Portugal 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.

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu desde 2015 valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal, apesar de não se destacar como um destino de refugiados, não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, o OM lança esta nova linha editorial da Coleção *Imigração em Números* de **Relatórios Estatísticos do Asilo**, sendo este o primeiro desses relatórios anuais: *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal 2021*.

Sendo uma realidade em rápida mudança, é importante conhecê-la e caracterizá-la com regularidade, capacitando também assim as decisões políticas e as respostas institucionais com mais informação. Beneficiando dos resultados e lições do *Caderno Estatístico Temático OM #3, Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* (Oliveira, 2020) – que analisou para a última década o incremento sem precedentes do volume de pessoas no mundo em busca de proteção internacional, refletido também em Portugal –, estes relatórios estatísticos do asilo passam a disponibilizar anualmente dados, internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública, contribuindo também para a sistematização, análise e disseminação de informação estatística e administrativa respeitante à política de asilo de Portugal que se encontrava dispersa.

Foca-se 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, SCML, CPR), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal ao longo do tempo, como a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições no país. De forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida e analisada assumem-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas: este primeiro relatório incide as análises nos **anos de referência de 2019 e 2020**.

Estes Relatórios Estatísticos do Asilo do OM procuram contribuir, por um lado, para a concretização do estipulado na **Resolução da Assembleia da República** n.º 292/2018 – que recomendou a elaboração e apresentação de *um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal* –, e, por outro lado, complementar 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”.

De forma geral, é claro que os movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional da última década 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, são amplos e complexos, tendo sido revistos e aprofundados 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 e respostas públicas, sendo porém desafiado pela falta de dados 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 da proteção internacional em Portugal

0. O número de refugiados e de requerentes de asilo no mundo, e de populações deslocadas no seu próprio território conheceu um forte incremento nos últimos anos, em resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, tendo atingido um máximo histórico em 2019 de 79,5 milhões de pessoas em todo o mundo. Em 2019 uma em cada 97 pessoas do Mundo era deslocada contra a sua vontade (uma década antes era uma pessoa por cada 160 pessoas do mundo). Em 2019 o universo global de deslocados integrou 26 milhões de refugiados, 45,7 milhões de populações deslocadas internamente e 4,2 milhões de requerentes de asilo, acrescentando-se nesse ano 3,6 milhões de venezuelanos deslocados no estrangeiro. Para o aumento deste universo, nos últimos anos, muito contribuiu o conflito Sírio, e as deslocações forçadas de alguns países do Médio Oriente (e.g. Iraque, Iêmen, Afeganistão) e da África Subsariana (e.g. República Democrática do Congo, Sudão Sul, Somália, Etiópia, Burundi).

1. Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa: dos 26 milhões de refugiados no mundo em 2019, apenas 2,7 milhões (13,3%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses, Portugal somente acolheu cerca de 2,4 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28. Em 2019 Portugal posicionava-se na vigésima primeira posição entre os 28 Estados-membros, por ordem dos que receberam maior número de refugiados para os que receberam menos. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2019 registou 5,6% do total de refugiados do mundo, concentrando 42,1% dos refugiados acolhidos na UE28, ou seja, 1,1 milhões de pessoas.

2. Devido à pandemia COVID-19, e atendendo ao incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e à definição de novas medidas administrativas em vários países do mundo (e.g. suspensão de atendimento presencial nos serviços de asilo, suspensão de entrevistas com requerentes de asilo, adiamento de encaminhamento de processos e decisões), **verifica-se uma diminuição no número de requerentes em 2020 na União Europeia** (e.g. de 698,8 mil pedidos em 2019 para 471,6 mil na UE27 em 2020, -33%) **e uma ligeira redução no número de decisões proferidas a partir de março de 2020** (e.g. de 540,4 mil decisões em 2019 passam a 521 mil na UE27 em 2020, -4%). **Portugal**

acompanha esta tendência, com uma diminuição tanto nos pedidos de asilo registados (-45% de pedidos, de 1.820 requerentes registados em 2019 passaram a 1.002 em 2020), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (-44%, de 745 decisões em 2019, passaram a 420 em 2020).

3. Nas nacionalidades mais representadas nos requerentes de proteção internacional na UE27, identifica-se que, em 2019 e 2020, se destacam os sírios como o maior grupo significando, respetivamente, 11,1% (77.745 em 2019) e 14,6% (68.690 em 2020), do total de requerentes de asilo, sendo que cerca de metade destes requerentes estava na Alemanha (perto de 37 mil em 2020). A este país de nacionalidade segue-se o Afeganistão (8,4% ou 59.030 em 2019 e 10,2% ou 48.135 em 2020), mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Grécia (cerca de 11 mil em 2020) e na França (10 mil em 2020). Na terceira posição identifica-se a Venezuela (6,5% dos requerentes de asilo tanto em 2019 como em 2020, com respetivamente 45.405 e 30.805), estando a quase totalidade destes requerentes em Espanha (28 mil em 2020). De 2019 para 2020 há uma troca de posições dos nacionais do Iraque com os nacionais da Colômbia: em 2019 os requerentes iraquianos ocupavam a quarta posição (4,5% ou 31.320 requerentes), passando para a quinta posição em 2020 (4,1% ou 19.440 requerentes); por sua vez os colombianos da quinta posição em 2019 (4,6% ou 32.305 requerentes), passam para o quarto lugar (6,3% ou 29.480, dos quais mais de 27 mil estavam em Espanha). Estas cinco principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE27 representaram 35% do total de requerentes de asilo em 2019 e 42% em 2020; contudo, essas mesmas nacionalidades não representavam em Portugal mais do que 8% em 2019 e 6% em 2020. As cinco **principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal** representam cerca de metade do total de pedidos de proteção internacional apurados no país (47% e 53%, respetivamente em 2019 e 2020), quando essas mesmas nacionalidades não representavam mais que 9% e 5% dos requerentes da generalidade dos países da UE27. Nas cinco principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal não aparece nenhuma das cinco principais nacionalidades de requerentes da UE27, mas antes se destacam outras nacionalidades com as quais o país tem afinidades culturais e linguísticas (e.g. Angola, Guiné-Bissau). 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 de acolhimento (e.g. a língua, relações históricas).

4. Mantendo a tendência de anos anteriores, globalmente nos países da UE27 há nos dois últimos anos **mais pedidos de proteção internacional de homens** (63% em 2019 e 65% em 2020) do que mulheres (37% em 2019 e 35% em 2020). Entre os países da UE27, em 2020, a sobre representação do sexo masculino nos requerentes de asilo foi mais marcada na Eslovénia (93% dos requerentes), Eslováquia (93%), Roménia (92%), Bulgária (90%), Malta (87%), Portugal (80%) e Itália (80%), e menos pronunciada na Espanha (53%), Hungria (57%), Suécia (57%) e Polónia (59%). A análise da **repartição etária** dos requerentes de asilo por país da UE27 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe: em 2020, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24,1%) do total de requerentes da UE27; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48,3%); e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% com idades entre os 35 e os 64 anos). Quatro em cada cinco requerentes de asilo no espaço europeu tinham menos de 35 anos de idade. Entre os países que acolheram mais pedidos de proteção internacional de crianças em 2020, destacam-se a Alemanha (43% dos pedidos foram de crianças com menos de 13 anos), a Hungria (39% de menores de 13 anos), a Croácia (35%), a Lituânia (33%), a Polónia (32%), o Luxemburgo (32%) e a Suécia (30%). Em contraste, os países com menos importância relativa de requerentes crianças foram em 2020 a Eslováquia (2%), Chipre (5%), Roménia (6%), Eslovénia (6%), Malta (7%) e Bulgária (9%). Em Portugal os requerentes de proteção apresentam uma distribuição por idades um pouco diferente da média dos países da UE27: em 2020 os requerentes com menos de 13 anos representaram apenas 10% do total de pedidos de asilo (-14pp que na UE27); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 9% (+3pp); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 63,5% (+16pp, sendo em 2020 Portugal o país da UE27 com maior importância relativa de requerentes de asilo deste grupo etário); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 17,5% (-3pp que a UE27), sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 0,5%).

5. Nos últimos anos aumentaram substantivamente os **menores não acompanhados com necessidade de proteção internacional**. No início da presente década, em 2011, havia registo de 10.290 menores não acompanhados na UE27, subindo esse valor para 91.955 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo gradualmente nos anos seguintes, para 14.115 em 2019 e 13.550 em 2020, respetivamente, 6,8% e 9,6% do total de requerentes com menos de 18 anos registados na UE27. Em 2020, em cinco países da UE27, porém, os menores não acompanhados representaram metade ou mais dos menores que pediram asilo no Estado-membro (Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Roménia e em Portugal). Em 2020, os menores não acompanhados registados no espaço europeu concentraram-se sobretudo na Grécia (20,7% dos menores não acompanhados registados na UE27, ou 2.800), na Alemanha (16,5%) e na Áustria (10,1%). 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 (quase uma centena em 2020). A maioria dos menores não acompanhados registados na UE27 tem 16 ou 17 anos de idade (67% em 2019 e 2020) e é do sexo masculino (88% em 2020). As nacionalidades mais representadas nos menores não acompanhados são do Afeganistão (40,5% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2020 ou 5,5 mil), da Síria (16,7% ou 2,2 mil), do Paquistão (8% ou 1,1 mil) e da Somália (4,8% ou 0,6 mil).

6. Os pedidos de asilo entrados em cada ano não obtêm, necessariamente, no mesmo ano uma decisão. Em 2019 foram proferidas quase 541 mil **decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia** (UE27) e em 2020 um pouco mais de 521 mil decisões. Nos dois últimos anos o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes ao observado antes de 2015, depois de em 2016 e 2017 terem sido proferidas, respetivamente, 1,1 milhões e 962 mil decisões. Alguns países têm-se destacado como aqueles que proferem mais decisões na UE27, refletindo também os países com mais pedidos de asilo: em 2020, continuava a destacar-se a Alemanha (24,7% das decisões proferidas ou 129 mil); seguida da Espanha (125 mil decisões em 2020, representando 24% do total de decisões proferidas na UE27), mostrando um incremento substantivo (em 2019 proferiu 58 mil decisões); na terceira posição a França (86 mil ou 16,6% das decisões da UE27); seguindo-se a Grécia, com um incremento das decisões de primeira instância (62 mil ou 11,9% das decisões da UE27 em 2020, por comparação a 33 mil em 2019 quando representaram 6%), e a Itália, com diminuição acentuada no último ano (41 mil ou 7,8% das decisões da UE27 em 2020, face a 93 mil em 2019 quando representaram 17,3%).

7. Os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. Em 2020 observar-se um ligeiro incremento das decisões positivas na UE27 (+2,8% face ao ano anterior), passando a 211.825 ou 40,7% do total de decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional desse ano. Identifica-se que **as taxas de decisão positiva** (número de decisões positivas por cada 100 decisões de pedidos de asilo) diferem de país para país: em 2020, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (41), foram a Irlanda (74), Áustria (65), Luxemburgo (64), Países Baixos (63), Grécia (55), Eslováquia (50), Chipre (50) e Alemanha (49). Em contraste, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2020, a República Checa (11), a Croácia (14), a Polónia (17), a Letónia (21), a França (22) e Portugal (23). Nos dois últimos anos, Portugal surge no grupo de países com taxas de decisão positivas mais baixas (em 2019 e 2020 o país apresenta uma taxa de 23%) e bastante aquém da média europeia.

8. Em 2019 e 2020, Portugal surge entre os países da União Europeia (UE27) com as mais altas **taxas de recusa** (77% do total de decisões de primeira instância nos dois anos). Com taxas de recusa ainda mais expressivas encontra-se nos últimos anos a Hungria (92% em 2019, embora descendo para 73% em 2020), a República Checa (90% em 2019 e 89% em 2020), a Croácia (83% em 2019 e 85% em 2020), a Polónia (87% em 2019 e 83% em 2020) e a França (75% em 2019 e 78% em 2020). Verifica-se, ainda assim, de 2019 para 2020, um ligeiro atenuar da importância relativa das recusas nas decisões de primeira instância proferidas na generalidade dos países da UE27: em 2019, a média da UE27 de taxa de recusa foi de 62%, variando essa taxa entre 34%, observada na Espanha, e 92% na Hungria; quando em 2020, a média da UE27 desce ligeiramente para 59% (-3 pontos percentuais), variando entre uma taxa de recusa de 26% observada na Irlanda (-8pp que a taxa mais baixa do ano anterior) e 89% na República Checa (-3pp que a taxa de recusa mais alta do ano anterior). Em Portugal o aumento dos indeferimentos nos últimos dois anos reflete

essencialmente 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: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 572 (56,3%) foram indeferidos por serem considerados infundados; e entre os 733 indeferimentos de 2020, 340 foram considerados infundados (46,4%), diminuindo o seu impacto face ao ano anterior. Verifica-se ainda o crescimento em Portugal de **pedidos inadmissíveis** (associados a movimentos secundários no espaço europeu, ou seja, de indivíduos que solicitaram proteção internacional em Portugal depois de terem solicitado asilo noutro Estado-membro) que induzem ao indeferimento imediato: em 2019, 444 pedidos (43,7%) foram considerados inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro (nos termos do artigo 19.º-A da Lei do Asilo), e 393 pedidos em 2020 foram considerados inadmissíveis (53,6%).

9. A evolução das taxas de recusa afeta diretamente a importância relativa da **concessão do estatuto de refugiado entre as decisões de primeira instância proferidas**. No último ano, as concessões do estatuto de refugiado continuaram a representar cerca de metade do total de decisões positivas da UE27 (50,1% ou 106.165). Verifica-se em 2020, pela primeira vez, que as concessões de proteção por razões humanitárias (26,2% ou 55.410) passam a suplantam as decisões positivas para proteção subsidiária (23,7% ou 50.250). Em 2019 e 2020 a média da UE27 de **concessões de estatuto de refugiado** foi de 20 em cada 100 decisões proferidas. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou, em 2020, entre 4% (na República Checa) e 49% (na Irlanda), diminuindo este intervalo face a 2019, quando variou entre 3% (na Espanha e na Hungria) e 54% (no Luxemburgo). Em Portugal aumentou a expressão da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões proferidas: de 8 estatutos de refugiados por cada 100 decisões proferidas em 2019 para 18 em cada 100 decisões em 2020. Entre as decisões positivas de atribuição do estatuto de refugiado, nos dois últimos anos, destaca-se a Alemanha com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado (45 mil em 2019 ou 41,3% do total de concessões do estatuto de refugiado na UE27; e de 38 mil em 2020 ou 35,6% do total de concessões do estatuto de refugiado). O impacto das concessões do estatuto de refugiado pela Alemanha, no total de concessões na UE27, tem diminuído gradualmente nos últimos anos, observando-se também uma alteração dos países que se destacam nas posições seguintes: em 2020, o segundo país com maior impacto nas atribuições do estatuto de refugiado na UE27 foi a Grécia com um incremento substantivo das atribuições do estatuto de refugiado (passam a 26 mil e a representar 24,9% do total de concessões do estatuto de refugiado da UE27), seguindo-se a França (11,3% ou 12 mil), a Áustria e os Países Baixos (cada país a representar 4,7% ou 5 mil concessões do estatuto de refugiado na UE27), e a Itália (4,6 mil ou 4,3% do total). Os estatutos de refugiado concedidos por Portugal representaram apenas 0,1% do total da UE27 (60 concessões em 2019 e 75 em 2020). Portugal tem oscilado na importância relativa que assume a concessão do estatuto de refugiado no total das suas decisões positivas de proteção internacional (35,3% em 2019, mas 78,9% em 2020), refletindo que os países podem variar de tendência em função do fundamento que conferem às suas decisões positivas por via de enquadramentos nacionais específicos, como também em função das características dos requerentes de proteção internacional que podem variar de ano para ano.

10. As mulheres aumentam a sua importância relativa nas decisões de primeira instância positivas face à expressão que assumiam no universo dos pedidos de asilo: representam 45,6% do total de decisões positivas em 2019 (+9 pontos percentuais que nos pedidos) e 46% em 2020 (+11pp que nos pedidos), ou seja, verifica-se que a proteção internacional no contexto da UE27 está sensível à **necessidade de proteção específica de mulheres de raparigas**. Verifica-se também que a UE27 está sensível à **necessidade de proteção específica de requerentes menores idade**: em 2020 a importância relativa dos requerentes com menos de 14 anos de idade sobe de 24,1% nos pedidos na UE27 para 36% nas decisões de primeira instância positivas (+12 pontos percentuais). No último ano, os países que mais se destacam neste incremento foram Portugal (os requerentes menores de 14 anos eram 10% nos pedidos, mas passam a representar 37% nas decisões positivas, +27pp) e a Áustria (de 28% nos pedidos passam a representar 55% nas decisões positivas, +27pp). Verifica-se, por outro lado, que **nem todas as nacionalidades têm o mesmo grau de reconhecimento da necessidade de proteção internacional**, o que influi diretamente no volume de decisões favoráveis de cada país em cada ano, sabendo que os países não recebem as mesmas nacionalidades de requerentes: em 2020 as nacionalidades com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional na UE27 foram a venezuelana (95%) e a síria (84,9%), seguidos dos nacionais da Eritreia (80,9%), da Somália (60,1%) e do Afeganistão (57,9%); e, em contraste, com as mais baixas taxas de

reconhecimento destacaram-se os nacionais da Colômbia (2,5%), da Geórgia (4,3%), do Bangladesh (7,5%), do Paquistão (10,1%), da Ucrânia (11,1%) e da Nigéria (16,8%).

11. A taxa de desistência de pedidos de proteção internacional (número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos asilo registados) é bastante variável nos países da UE27, não se associando as maiores taxas de desistência aos países com mais pedidos de asilo ou aos países com maiores taxas de recusa. Os cinco países que mais se destacaram no volume de pedidos de asilo na UE27 foram a Alemanha, a França, a Espanha, a Grécia, e a Itália; por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE27 em 2020 foram a República Checa, a Croácia, a Polónia, a Letónia, a França e Portugal; quando nas taxas de desistência outros países aparecem com maior expressão: em 2020, na Lituânia registaram-se 83 de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano, seguindo-se a Croácia (81,9%), a Eslovénia (81%), Portugal (72%), Eslováquia (62,5%) e Hungria (60,9%). Por contraste, no último ano, a Alemanha registou apenas 4 desistências por cada 100 novos pedidos de asilo, a Espanha 3 desistências em cada 100 pedidos e a França 3 desistências por cada 100 pedidos. Importa atender que as variações identificadas entre países quanto às taxas de desistência de requerentes de pedidos de asilo, não refletem apenas opções administrativas 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 sua política de asilo, como também não são homogêneas as populações que cada estado recebe anualmente, sendo umas **nacionalidades** mais associadas à desistência de pedidos de asilo pendentes do que outras: em 2020, as nacionalidades que mais se destacaram nas desistências de pedidos de asilo pendentes num Estado-membro europeu foram a afegã, a paquistanesa, a síria, a iraquiana e a marroquina.

12. 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 vários **mecanismos complementares de proteção temporária**. Em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a *Agenda Europeia da Migração* e definiu propostas de **recolocação**, a partir da Grécia e de Itália, e de **reinstalação** de países extracomunitários (especialmente da Turquia primeiro, e depois também do Egito). As pessoas deslocadas não se distribuíram de forma equilibrada no espaço europeu, tendo alguns Estados-membros sido mais afetados, pelo que estes mecanismos procuraram promover um 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 têm sido, porém, equilibrados, verificando-se que a maioria dos países não cumpre plenamente os seus compromissos de recolocação e de reinstalação. Neste âmbito, um número restrito de Estados-membros, entre os quais Portugal, tem-se mostrado mais solidários do que outros para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos anos.

13. Portugal adquiriu um novo posicionamento no panorama europeu no âmbito da proteção internacional, participando em vários mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que induziram ao incremento desta realidade no país. Entre 2015 e 2020, **a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu seis canais distintos**, 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*. Entre 2015 e 2020, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada para além de pedidos em território nacional, por mais cinco mecanismos: (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); (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 2020 o país recebeu 631, ou seja, 62,5% de execução); (4) o mecanismo de *recolocação voluntária de menores não acompanhados*, que vigora desde 2020 (com o compromisso de acolhimento até 500 crianças e jovens, das quais 72 chegaram a Portugal em 2020, execução até ao final de 2020 de 14,4%) e (5) o *mecanismo de recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia* para o acolhimento, numa fase inicial, de 100 pessoas, das quais 3 chegaram em 2020. Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à 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, 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, de Itália e Malta desde julho de 2018 e da Grécia desde março de 2020) procedem à instrução do processo de concessão de proteção internacional já em território português, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional a Portugal.

14. O incremento dos pedidos de proteção internacional a Portugal é particularmente evidente nos últimos anos, coincidindo com o ocorrido ao nível europeu, e que contrasta bastante com o observado no início da presente década: de 275 pedidos em 2011, o país passou para 1.834 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais), valor mais elevado alguma vez apurado no país. Em 2019, face ao ano anterior, Portugal registou um incremento de +41,6% pedidos de proteção internacional em território nacional, depois de em 2018 se ter verificado uma diminuição face ao ano anterior (-26,6%). Em 2020, porém, Portugal regista uma redução do número de pedidos de proteção internacional em território nacional para 1.002 (-45% face ao ano anterior), tendência coincidente com o verificado no contexto europeu (-33% na UE27) e que reflete, nomeadamente, os efeitos da pandemia Covid-19. 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 de 376 refugiados (190 vindos do Egipto e 186 da Turquia). Em 2020 o número de reinstalados no país volta a ser reforçado, com 222 refugiados transferidos para Portugal (30 vindos do Egipto e 192 da Turquia), ainda no âmbito do compromisso nacional para o mecanismo de reinstalação 2018-2019.

15. 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 social. **As condições materiais do acolhimento só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos suficientes.** Enquanto os requerentes aguardam a admissibilidade do seu pedido (até 30 dias) são encaminhados para os Centros de Acolhimento (CAR), geridos pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR). Admitido o pedido do requerente de asilo, 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 até ao final de 2020, 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** (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 (2019 e 2020 foram os anos em que o CPR mais recorreu a alojamentos externos, respetivamente, 82,5% e 73,9% dos casos em acolhimento). A situação pandémica Covid-19 também fez transparecer os desafios associados ao alojamento de

requerentes de proteção internacional em Portugal, em alguns casos em situações de sobrelotação (nomeadamente em *hostels* e residenciais) por se identificarem genericamente limites de capacidade nas instituições de acolhimento em assegurarem alojamento num mercado imobiliário com escassez de oferta e preços crescentes. 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 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** nos últimos anos, **duplicaram os encaminhamentos do Grupo Operativo para apoio da SCML** (de 327 em 2018 sobem para 702 em 2019 e 741 em 2020), passando esses encaminhamentos a representar 75% dos processos avaliados pelo Grupo Operativo no último ano.

16. 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 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. Sobressai dos dados de monitorização que quase a totalidade das pessoas em acolhimento em 2020 tinha **inscrição no SNS** (98,9% dos casos chegados por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 98,2% dos casos chegados por via do programa de reinstalação 2018/2019), contrastando com a prevalência na **obtenção do NISS** que é variável e ligeiramente menos favorável (89,9% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação e 83,3% no caso das pessoas reinstaladas), mas em franca melhoria face aos resultados apurados anteriormente, quando apenas cerca de metade das pessoas em acolhimento chegadas a partir desses mecanismos estava a conseguir ter o NISS. A taxa de **obtenção do NIF** também não é integral (89,9% das pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 84,8% na reinstalação). Sendo certo que a **inscrição no IEFP** das pessoas em acolhimento tem maior prevalência nos mecanismos com mais tempo de implementação, no caso dos mecanismos ativos em 2020, e reconhecendo o contexto atípico de pandemia, identificaram-se zero inscrições no IEFP (em 2019, a prevalência foi de 20,2% de pessoas inscritas no universo de pessoas que chegaram por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, e 32,1% de pessoas da reinstalação), verificando-se ainda que um universo muito diminuto procedeu à inscrição em cursos de formação profissional em 2020 (9 pessoas na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 46 pessoas no programa de reinstalação). Em 2020, apenas uma minoria das pessoas recolocadas e reinstaladas em acolhimento teve **acesso a aulas de português** (36,6% das pessoas reportadas do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 36,3% das pessoas chegadas por via do programa de reinstalação 2018/2019). O contexto de pandemia pode explicar esta quebra acentuada no universo de recolocados e reinstalados com acesso a aulas de português.

17. Nos últimos seis meses do programa de acolhimento há a fase 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. Em 2020 foram realizados 568 atendimentos de *phasing out*, dos quais 400 de pessoas que chegaram a Portugal pelo mecanismo de reinstalação (programa de 2018/2019) e 168 de pessoas chegadas em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários. Relativizando o número de pessoas atendidas por total de pessoas chegadas em cada mecanismo europeu (631 da reinstalação e 217 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários até ao final de 2020) e deduzindo os movimentos secundários de saída sem retomas (50 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 48 da reinstalação), identifica-se que só uma parte dos beneficiários do programa de acolhimento chegou à fase do *phasing out*: cerca de 60% dos reinstalados e 38% dos recolocados *ad hoc* de barcos humanitários. Verifica-se no último ano um número crescente de pessoas dispensadas das sessões de *phasing out* (47 pessoas), bem como de pessoas que abandonaram o *phasing out* sem concluírem a participação nas três sessões de acompanhamento previstas (67 abandonos) ou faltaram a sessões para as

quais foram convocados (18 faltas). Deve reconhecer-se o efeito do contexto pandémico vivido em 2020, tendo as restrições no atendimento nos serviços públicos e nas deslocações entre municípios condicionado em alguns períodos do ano tanto a marcação destas sessões de *phasing out* como a comparência dos beneficiários. Observa-se que uma parte importante das pessoas conclui o *phasing out* sem ter **emprego** e sem mostrar motivação para efetuar procura ativa de emprego (172 em 2020 ou 41,4% das pessoas em *phasing out*); sem o **domínio da língua portuguesa**, não a entendendo nem falando (145 pessoas), ou com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa (19%), tendo apenas 7,5% sido considerados aptos no domínio da língua portuguesa; e com a **habitação** como um desafio à integração (41% dos beneficiários do acolhimento em *phasing out* ou 169 pessoas), tendo 37% dos acompanhados em *phasing out* habitação já assegurada. Resulta que, em 2020, das 369 pessoas que concluíram o programa de acolhimento, 77% foram encaminhadas para apoios sociais (255 para apoio do ISS e 30 para a SCML), tendo apenas 12,7% (ou 47 pessoas) sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal.

18. 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, aqueles que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS (os entrados em mecanismos europeus representaram apenas 13,2% em 2018, 5,8% em 2019 e 17,4% em 2020 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 (44,4%) e com menos de 18 anos (33,6%), e perto de dois terços tem habilitações inferiores ao secundário, dos quais 13% não tem habilitações. Os agregados familiares com filhos representam o maior grupo (37,6%) dos beneficiários de acompanhamento social do ISS, seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais (23,2%). Nas principais nacionalidades dos beneficiários de acompanhamento social do ISS destacaram-se, em 2020, Angola (19%), Ucrânia (10%), Síria (9%), Paquistão (5%), Sudão (4%) e Iraque (4%). 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 **53,4% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontrava-se, no final do ano de 2020, 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.

19. Se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional em Portugal ao longo dos anos (total de 2.225 em 2019, agregado de 1.849 pedidos e 376 por via do mecanismo de reinstalação, e total de 1.224 em 2020, agregado de 1.002 pedidos e 222 transferências para Portugal por reinstalação), bem como o número de decisões favoráveis (175 em 2019 e 90 em 2020) e o número de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (296 em 2019 e 94 em 2020), é difícil porém apurar o **número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal**: o SEF apurou que no final de 2020 estariam um total de 2.461 pessoas com título válido de proteção internacional (1.230 com estatuto de refugiado e 1.231 com título de proteção subsidiária). O *stock* de titulares de autorização de residência com estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária mostra que foi nos últimos anos que a maioria dos títulos foi atribuída, 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, e mais recentemente da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, da recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia e da recolocação de menores não acompanhados da Grécia). Entre os 1.230 cidadãos beneficiários do **estatuto de refugiado** no

final de 2020, 584 (ou 47,5%, quase metade desse universo) estava na primeira autorização de residência de estatuto de refugiado com validade de cinco anos, recordando-se que o incremento nas decisões favoráveis a pedidos de proteção internacional e nas transferências de reinstalados e recolocados em proteção internacional na União Europeia para Portugal se fez exatamente nos últimos cinco anos. Deste universo de titulares do estatuto de refugiado no final de 2020, 262 (21,3%) procederam à renovação da autorização de residência do estatuto de refugiado, retratando este subconjunto os refugiados residentes no país há mais anos e/ou com chegada anterior a 2015. No universo do *stock* de titulares de AR de refugiado identificam-se 53 **nacionalidades**, das quais as três mais numerosas (Síria, Eritreia e Iraque) agregam 54,6% do total de AR de refugiados. Por sua vez, entre os 1.231 **beneficiários de proteção subsidiária** no final de 2020, 479 (38,9%) eram titulares de uma autorização de residência concedida ao abrigo da Lei do Asilo e 153 (12,4%) eram titulares de autorização de residência enquadrada no regime excecional por razões humanitárias da Lei de Estrangeiros. Sabendo que as autorizações de residência de proteção subsidiária têm uma validade inicial de três anos (menos dois anos que no estatuto de refugiado), que é renovável por períodos iguais, identifica-se que há ligeiramente maior expressão das renovações deste título por estes beneficiários de proteção internacional (346 ou 28,1%) que a identificada para os titulares do estatuto de refugiado. No universo do *stock* de titulares de AR de proteção subsidiária, no final de 2020, as três mais numerosas (Síria, Iraque e Ucrânia) representam 57,4% do total de AR de proteção subsidiária.

20. A Lei do Asilo salvaguarda a preservação da unidade familiar. Deste modo, Portugal, embora longe da expressão numérica de outros Estados-membros da UE27, tem **incrementado o número de autorizações de residência por reagrupamento familiar em extensão à proteção internacional concedida**: no final de 2019 Portugal tinha registo de 244 autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, quase o triplo face ao contabilizado em 2018 (96), das quais cerca de 49,6% das autorizações de residência por reagrupamento familiar eram de beneficiários com estatuto de refugiado (121) e 50,4% (ou 123) de beneficiários de proteção subsidiária no país. Este incremento das autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal acompanha o próprio incremento dos residentes com estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, especialmente sentido desde 2016. A 31 de dezembro de 2020, o SEF contabilizou 230 titulares de uma autorização de residência válida por reagrupamento familiar de titular de proteção internacional no país, dos quais 118 eram de beneficiários de proteção subsidiária e 112 do estatuto de refugiado, representando este universo 9,3% dos titulares de proteção internacional em Portugal, ou seja, 9 pessoas em cada 100 beneficiários de proteção internacional em Portugal teve a sua proteção enquadrada por via do reagrupamento familiar com um titular de proteção subsidiária ou com estatuto de refugiado. Identifica-se que globalmente no reagrupamento familiar (e ao contrário do observado nos pedidos e concessões de proteção internacional) predomina o sexo feminino: 75 das 118 autorizações de residência por reagrupamento familiar de titulares de proteção subsidiária eram do sexo feminino (63,6%), e 60 das 112 autorizações por reagrupamento familiar de titulares de estatuto de refugiado em Portugal (53,6% com o sexo feminino). Nas autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária destacam-se os nacionais da Síria, do Paquistão e da Guiné; e com beneficiário do estatuto de refugiado destacam-se os nacionais do Paquistão, do Bangladesh e da Eritreia.

21. 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, começou a refletir-se também no universo dos que adquiriram a nacionalidade portuguesa depois de acumularem 5 anos de residência. Identifica-se especialmente nos últimos dois anos o incremento dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa: 115 em 2019 e 167 em 2020 (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, o Paquistão, o Irão, a Guiné e a Eritreia.

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.
- BERMÚDEZ, S. (2020), "Refugees welcome? Cross-European public opinion on asylum seekers following the 2015 crisis", Real Instituto Elcano, Royal Institute, ARI 119/2020.
- 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), *Relatório Annual 2019 de atividades do Conselho Português para os Refugiados*, Lisboa: CPR
- CPR (2019a), *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.
- FREITAS, C. et al. (2021), *Asylum Challenges, Debates and Reforms. How Germany, Poland, Portugal and Sweden have developed their asylum systems since 2015*, Fundação Bertelsmann, MPI Europe & Calouste Gulbenkian Foundation.
- ISS (2019), *Relatório Casa 2019 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*, Lisboa: Instituto de Segurança Social, IP.
- JRS (2020), *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. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, Caderno Estatístico Temático #3, Coleção Imigração em Números do OM, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R. (2020a), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2020*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- OLIVEIRA, C. R. (2020b), "Fronteiras e proteção internacional: Portugal no contexto europeu", in Robalo-Cordeiro, C. e Jacinto, R. (coord.), *Geografia e Poética da Fronteira. Leituras do Território*, Coleção *Iberografias*, volume 39, dezembro, Centro de Estudos Ibéricos, pp. 305-339.
- OLIVEIRA, C.R., CANCELA, J. e FONSECA, V. (2013), *Family Reunification in Portugal: the law in practice*, Relatório para o projeto "Family reunification: a barrier or facilitator of integration?", EIF/ACIDI.

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.

ROBERTO, S. e MOLEIRO, C. (2021), *De menor a maior: acolhimento e autonomia de vida em menores não acompanhados*, Coleção de Estudos OM, volume 69, Lisboa: ACM.

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.

SEF (2008), *Recepção, Retorno e Integração de Menores Desacompanhados em Portugal*, Rede Europeia das Migrações, Lisboa: SEF.

SOUSA, L. et al. (2021), *Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento*, Coleção de Estudos OM, volume 68, Lisboa: ACM.

TRIANDAFYLLIDOU, A. (2017), “Beyond irregular migration governance: zooming in on migrants’ agency”, *European Journal of Migration and Law*, n. 9, p. 1-11.

UNHCR (2021), *Global Trends. Forced displacement in 2019*, The UN Refugee Agency.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu desde 2015 valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal, apesar de não se destacar como um destino de refugiados, não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, o Observatório das Migrações (OM) lança esta linha editorial da *Coleção Imigração em Números* de Relatórios Estatísticos do Asilo anuais – *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* –, com coordenação científica de Catarina Reis de Oliveira.

De forma geral, é claro que os movimentos de requerentes e de beneficiários de proteção internacional da última década 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, são amplos e complexos, tendo sido revistos e aprofundados 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 e respostas públicas, sendo porém desafiado pela falta de dados 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*.

Estes relatórios passam a disponibilizar anualmente dados, de fontes internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública, contribuindo também para a sistematização, análise e disseminação de informação estatística e administrativa respeitante à política de asilo de Portugal que se encontrava dispersa. Foca-se 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, SCML, CPR), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal ao longo do tempo, como a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições no país. De forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida e analisada assumem-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas.

Estes Relatórios Estatísticos do Asilo do OM contribuem, por um lado, para a concretização do estipulado na Resolução da Assembleia da República n.º 292/2018 – que recomendou a elaboração e apresentação de um *relatório anual sobre a política de asilo em Portugal* –, e, por outro lado, complementam 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*”.