

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES
IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS

Requerentes e Beneficiários
de Proteção Internacional em Portugal

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2023



Catarina Reis Oliveira

Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2023

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 2023. 1ª ed. (*Imigração em Números*. Relatórios estatísticos do asilo; 3)
ISBN 978-989-685-131-6

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenadora da Coleção *Imigração em Números OM*

Catarina Reis de Oliveira

Autora

Catarina Reis Oliveira

Propriedade do título e edição

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

978-989-685-131-6

Lisboa, junho de 2023

* 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. (2023), *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, Relatório Estatístico do Asilo 2023 do Observatório das Migrações, Coleção *Imigração em Números OM*, Lisboa: ACM.

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO	005
INTRODUÇÃO	009
Refugiados versus imigrantes: desafios conceptuais e categorias operacionais	011
Enquadramento do Asilo: orientações político-legais internacionais, europeias e nacionais	015
Proteção internacional: desafios de monitorização e limites estatísticos	025
CAP.1. PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO MUNDO E NA UNIÃO EUROPEIA: PORTUGAL COMPARADO	029
1.1. Refugiados, requerentes de asilo e populações deslocadas no mundo	031
1.2. Requerentes e beneficiários de proteção internacional na União Europeia	036
1.2.1. Pedidos de asilo nos países da União Europeia	036
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	056
1.3. Mecanismos europeus de proteção internacional	062
1.3.1. Mecanismos Europeus de Reinstalação	063
1.3.2. Mecanismos Europeus de Recolocação	068
1.3.2.1. Programa europeu de Recolocação Voluntária da Grécia para outro país europeu	072
1.3.2.2. Programa europeu de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados da Grécia	074
1.3.3. Programa de Admissão Humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão	076
1.4. Proteção Temporária para Deslocados da Ucrânia	081
1.5. Opinião pública face à Proteção Internacional nos países da União Europeia	090
CAP. 2. PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL A PORTUGAL	097
2.1. Tendências gerais dos Pedidos de Proteção Internacional a Portugal	098
2.1.1. Pedidos de menores estrangeiros não acompanhados	107
2.1.2. Pedidos de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica	113
2.2. Deferimentos: concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária	114
2.3. Indeferimentos e seus fundamentos	120
2.4. Cessações de proteção internacional	125
2.5. Movimentos secundários, tomadas e retomas a cargo	128
2.5.1. Portugal requerente	129
2.5.2. Portugal requerido	132
2.5.3. Movimentos secundários de saída de Portugal de beneficiários de mecanismos europeus	134
2.6. Missões de seleção e transferência de refugiados para Portugal	137
2.6.1. Missões na Turquia e no Egito ao abrigo do Mecanismo de reinstalação	138
2.6.2. Iniciativas em Itália, Malta e Grécia para transferências de requerentes para Portugal	142
CAP. 3. ACOLHIMENTO DE REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL	144
3.1. Acolhimento de pedidos espontâneos ou não programados de asilo	147
3.1.1. Centros de Acolhimento do Conselho Português para os Refugiados (CPR)	148
3.1.2. Requerentes espontâneos com decisões de admissibilidade	152
3.1.2.1. Requerentes de proteção com autorização de residência provisória a carecerem de apoios sociais: intervenção dos Centros Distritais da Segurança Social (ISS)	153
3.1.2.2. Requerentes com decisão de não admissão ou em recurso: acolhimento e apoio da Santa Casa Misericórdia de Lisboa (SCML)	156
3.2. Acolhimento das chegadas programadas em mecanismos europeus de asilo	160
3.2.1. A rede de entidades de acolhimento	161

3.2.2. Distribuição geográfica do acolhimento	167
3.2.3. Dados de caracterização da população acolhida	170
3.2.4. Dimensões de acolhimento e integração	173
3.2.5. <i>Phasing out</i> do programa de acolhimento	180
3.3. Acolhimento de menores não acompanhados	188
3.3.1. Acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas do CPR	188
3.3.2. Acolhimento de menores não acompanhados recolocados da Grécia	193
3.4. Acolhimento de deslocados da Ucrânia em Proteção Temporária	201
3.4.1. Distribuição geográfica dos deslocados da Ucrânia	201
3.4.2. Dimensões de acolhimento e integração em Portugal	202
CAP. 4. INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA DE BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL	219
4.1. Beneficiários de proteção internacional em Portugal: stock de refugiados e de titulares de autorização de residência válida de proteção subsidiária	221
4.2. Reagrupamento familiar: a extensão do estatuto de proteção internacional	226
4.3. Acompanhamento social de beneficiários de proteção internacional	232
4.4. Pedidos de nacionalidade portuguesa	239
SUMÁRIO: TENDÊNCIAS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL EM PORTUGAL	243
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	255

PREÂMBULO

À data da publicação deste relatório, a realidade já suplantou as estatísticas, porque o mundo nunca gerou tantos refugiados como hoje!

Os dados mais recentes do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) indicam que o aumento de refugiados no mundo, entre 2021 e 2022, corresponde ao maior de sempre, passando de 27,1 milhões de pessoas, para 35,3 milhões de cidadãos, dos quais cerca de 41% são crianças com menos de 18 anos. Todos integram os 108,4 milhões de deslocados no mundo.

Depois disso, sabemos que a guerra na Ucrânia continua, que do Afeganistão continuam a chegar gritos de liberdade e que a Síria tem sido o país cujo conflito tem gerado mais refugiados e pessoas com necessidade de proteção internacional. No rigor dos números, são 52% os refugiados provenientes só destes três países.

O relatório ilustra que esta é também a realidade das nacionalidades que Portugal mais acolhe ao abrigo da proteção humanitária, como expressão da solidariedade portuguesa para com as grandes emergências. Mas entre todas elas, Portugal orgulha-se de ser a casa de refugiados de mais de 130 nacionalidades, muitos correspondentes a conflitos menos visibilizados, e que hoje constituem novas comunidades que desde finais de 2015 fazem parte de nós, da nossa cultura e do nosso país. Hoje, somos por isso mais ricos na diversidade que nos une.

Esta vaga crescente de deslocados no mundo fez do ano de 2022, em Portugal, o marco que protagonizou o acolhimento de 13 vezes mais refugiados do que os recebidos nos últimos sete anos. Hoje, muitas das pessoas que de forma direta ou indireta cruzam as nossas vidas, chegaram ao nosso país através de mecanismos de proteção que Portugal não hesitou conceder e renovar:

- aos cidadãos deslocados da Ucrânia, abrindo portas através da proteção temporária, em busca da paz e de caminhos alternativos, ainda que temporários, de acordo com as opções que respeitamos;
- às famílias afegãs que procuram liberdade, nomeadamente mulheres e jovens raparigas que sem a admissão humanitária não teriam continuado a ter acesso à educação;
- às crianças e jovens estrangeiros não acompanhados, vindos dos campos de refugiados da Grécia, que em Portugal têm encontrado percursos educativos e profissionais com futuro, sobretudo quando sabemos que 60% de entre eles apenas tinha frequentado o ensino básico e 36% nunca tinha frequentado a escola;
- às famílias sírias, mas também todas as pessoas de tantas outras latitudes, do Líbano ao Iraque, da Eritreia à Somália, do Sudão do Sul ao Paquistão, da República Democrática do Congo ao Bangladesh e tantas, tantas outras origens que em parceria com a União Europeia e o ACNUR tem sido possível recolocar e reinstalar no nosso país, para com eles construir novas oportunidades de vida.

Para todas as pessoas sem exceção, procuramos dignidade no acolhimento e processos de integração que permitam renovar a esperança e recriar novas trajetórias sociais e culturais. Procuramos oferecer a paz e a segurança que caracteriza o nosso país e este é certamente o maior legado, aquele que nos enche de alegria, quando ouvimos testemunhos na primeira pessoa, de gratidão a Portugal ou as reivindicações e sugestões para juntos fazermos mais e melhor, sinal de que não vieram para se acomodar, mas para serem parte de uma sociedade mais justa, mais coesa e mais igual – aquela pela qual também nós lutamos porque acreditamos.

Por todas estas razões, gostaria de deixar aqui um agradecimento profundo a todas as pessoas refugiadas pela sua coragem; à sociedade civil pela sua iniciativa e espírito combativo, incluindo também as associações e as famílias resilientes; aos municípios garantes da sustentabilidade da integração que só é possível no local; aos serviços públicos que se têm reinventado para responder aos desafios de tamanhas emergências; ao tecido empresarial que tem demonstrado bons exemplos de valorização desta diversidade; à academia – laboratório de ideias e trilho de políticas; às organizações internacionais que têm contribuído para o incremento de projetos e iniciativas que a todos nos convocam; aos voluntários pelo trabalho ímpar e tão extraordinário que protagonizam.

Ao Observatório das Migrações e a todos quantos contribuíram para este 4.º Relatório Estatístico do Asilo, uma palavra de apreço pela importância de nos devolverem a nós e à sociedade em geral, o retrato do que somos, no caminho ainda a percorrer, certamente, mas também no trajeto percorrido e que não é coisa pouca!

Ana Catarina Mendes

MINISTRA ADJUNTA E DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

The image features a dark blue background with decorative horizontal lines at the top: a thin light blue line, a thin yellow line, and a thicker yellow line. Faint, large numbers (2, 1, 3, 4, 7, 8, 9, 5) are scattered across the background. The main title is centered in white, bold, uppercase letters.

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

RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2023

Agradecimentos

Este Relatório Estatístico do Asilo, tal como os anteriores, 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 monitorização do acolhimento e da integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Destacam-se no relatório deste ano o compromisso de inúmeras instituições envolvidas pela primeira vez neste processo e que contribuíram para a reflexão atempada e sistematização de informação administrativa desagregada não apenas por nacionalidade mas ainda pelo título de residência dos estrangeiros deslocados da Ucrânia em Portugal. A autora agradece especialmente a todas as instituições que permitiram a continuação e amplificação deste projeto de sistematização e divulgação de dados acerca das políticas e respostas de proteção internacional em Portugal.

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 informação desagregada por nacionalidade. O OM sistematiza e analisa essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras em Portugal 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 requerentes de proteção, não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo densificado a entrada de refugiados no país (aprofundado em Oliveira, 2020), o OM lançou esta nova linha editorial da Coleção *Imigração em Números* com relatórios estatísticos do asilo, sendo este o quarto desses relatórios anuais: *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2023*.

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 neste domínio. 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) – o primeiro destes relatórios do asilo do OM 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 passaram a disponibilizar anualmente dados estatísticos e administrativos, de fontes internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública.

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*”.

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), o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Na sistematização de dados para este Relatório de 2023 e com vista à caracterização do **fluxo de deslocados da Ucrânia para Portugal ocorrido em 2022**, várias instituições envolveram-se também pela primeira vez neste projeto, mobilizando os seus recursos para tornar possível este novo exercício de apuramento de dados acerca do mecanismo de proteção temporária: Ministério da Saúde (MS), Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e Ministério da Educação (ME). 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, pela primeira vez, também acerca de deslocados da Ucrânia. Por isso, muito se agradece e se reconhece o empenho exímio de todas as instituições envolvidas na promoção da acessibilidade desta informação para melhor monitorizar o acolhimento e a integração de refugiados e deslocados em Portugal. Importa notar que as análises e cálculos efetuados a partir desses dados são da inteira responsabilidade da autora deste relatório (Catarina Reis de Oliveira) e não comprometem ou vinculam as instituições que cederam os dados ao Observatório das Migrações (OM), nem o ACM que financia esta publicação.

Foca-se a **análise nos dados disseminados por fontes internacionais** (e.g. ACNUR, EUROSTAT, OIM) e **nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo** (e.g. SEF, ISS, ACM, SCML, CPR, OIM, MS, ME, IEFP), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional e temporária 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 relatório estatístico do asilo incide as análises nos **anos de referência de 2021 e 2022**.

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 das políticas públicas do asilo.

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 (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017).

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 reagir sobre perceções, e capacitar as decisões políticas com mais informação, são os principais objetivos deste relatório estatístico do Asilo que integra 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 os 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** (Oliveira, Peixoto e Góis, 2017).

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.

Como realçou Triandafyllidou (2017), num estudo acerca da imigração irregular para a Europa, 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 presença 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 de vida. Apenas em situações extremas, como a do risco imediato de vida, não existe reflexão e ponderação.

É ainda frequente encontrar a reflexão em torno da 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 o seu país 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 em países de acolhimento.

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 **estatuto 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 vinte anos desenvolveu-se ainda, no contexto europeu, a noção de **proteção temporária** (embora o conceito tenha sido acionado pela primeira vez apenas em 2022 com os deslocados da Ucrânia) 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). Foi exatamente este enquadramento que foi dado na União Europeia para a **proteção temporária de cidadãos deslocados da Ucrânia**, na sequência da invasão russa a partir de 24 de fevereiro de 2022 – Decisão do Conselho (UE) 2022/382, de 4 de março 2022, que declarou a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5 da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária.

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. 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). Tal levou a que, no quadro institucional da União Europeia, o conceito fosse 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). Foi este **enquadramento de proteção humanitária que foi adotado a partir de agosto de 2021 para admitir cidadãos do Afeganistão**, na sequência do agravamento da crise humanitária, económica, migratória e de direitos humanos naquele país, com a saída das forças armadas dos Estados Unidos da América e da tomada ao poder pelos Talibã. Neste âmbito, ainda no decurso de 2021, o Parlamento Europeu proferido várias resoluções sobre a situação no Afeganistão e a necessidade de evacuação humanitária, prevendo-se um aumento do número de afegãos a migrar para a Europa, tendo a Comissão disponibilizado fundos humanitários para suportar a intervenção de organizações humanitárias no Afeganistão.

Na conjuntura internacional pós-2014, torna-se ainda pertinente esclarecer **outros termos de natureza jurídica e operacional que dominam a agenda europeia**, como os de “recolocação” e “reinstalação”.

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 ACNUR (Agência das Nações Unidas para os Refugiados), em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional, a pedido do ACNUR, de um primeiro país de asilo fora da União Europeia para um Estado-membro que o aceita acolher. O mecanismo foi definido para criar uma alternativa segura e legal 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 mais 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)*.

Deste modo, a diferença entre os dois mecanismos – de recolocação e de reinstalação – impõe diferentes abordagens. 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.

Nota-se, assim, que **os conceitos e os enquadramentos legais são muito dinâmicos, sendo definidos e redefinidos em função da complexidade da realidade social**. 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

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.

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 fluxos programados, 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 sete décadas, no contexto das consequências da Segunda Guerra Mundial. Ora desde então 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, 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’ 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.

Contudo, este conceito inicial 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

janeiro de 2020, a Convenção contava com a ratificação de 146 países e o Protocolo com a ratificação de 147 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, na última década, 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 à 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 UE. Esta ação reflete a **tensão entre as normas e as 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.

A partir de 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, verificou-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, por sua vez, o sistema de asilo é regulado, para além desta Convenção internacional, por um **conjunto de diretivas europeias que são conhecidas pelo “sistema de Dublin”** com génese na *Convenção de Dublin* (97/C 254/01). Este sistema, concebido em 1990 e em vigor desde 1997, constitui a regulação da União Europeia para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado

nos Estados-membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no Estado-membro a partir do qual o requerente entrou no espaço europeu, ficando a sua circulação e proteção restrita a esse país. Portugal esteve entre os doze primeiros Estados europeus a assinarem esta convenção em 1997.

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

Em 2001 surge a Diretiva de Proteção Temporária (2001/55/CE) do Conselho, sobre normas mínimas em matéria de concessão de **proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas**, permitindo à União Europeia responder conjuntamente no caso de fluxos inesperados e expressivos de pessoas que não podem regressar ao seu país de origem e em que a concessão da proteção não pode ser vista na base individual. Esta diretiva teve como enquadramento a experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo 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. Esta diretiva viria a ser acionada pela primeira vez apenas vinte anos depois. Foi, assim, exatamente o enquadramento desta diretiva europeia que foi dado a partir de março de 2022 na União Europeia para a **proteção temporária de cidadãos deslocados da Ucrânia**, na sequência do conflito armado com a invasão russa a partir de 24 de fevereiro de 2022 – Decisão de Execução (UE) do Conselho 2022/382, de 4 de março 2022, que declara a existência de um afluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária². Portugal tomou a iniciativa de conceder a proteção temporária de pessoas deslocadas da Ucrânia mesmo antes (Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março) da aprovação pelo Conselho da União Europeia desta decisão de 4 de março, ajustando posteriormente o seu enquadramento (com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março) na decorrência da decisão europeia.

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 entra 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.

² Vd. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

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 requerentes 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 de 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 Estados-membros. Os critérios de redistribuição e recolocação de pessoas com necessidade de proteção atenderam ao PIB de cada país, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados.

Entre fevereiro de 2016 e março de 2018 a Comissão Europeia publicou Comunicações ao Parlamento Europeu com pontos de situação acerca da implementação das ações prioritárias definidas no âmbito da *Agenda Europeia para a Migração* e reportando os processos de recolocação e reinstalação em curso no espaço europeu, caracterizando a situação de cada Estado-membro face aos compromissos assumidos. Deve realçar-se, porém, a **inoperância da maioria dos Estados-membros para responderem com eficiência, flexibilidade e rapidez a choques migratórios**, nomeadamente às deslocações dos últimos 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 ao 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) recomendou-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 (OCDE 2016) 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.

Em setembro de 2021, decorrido um ano da aprovação deste pacto, a Comissão apresentou um relatório sobre migrações e asilo (COM (2021) 590 final, 29 de setembro de 2021) ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. O relatório destaca os progressos e os desafios que persistem na resposta aos migrantes, de uma forma geral, e aos requerentes de proteção internacional, em particular. O relatório considera os impactos da pandemia COVID-19 na gestão das migrações, reconhecendo uma diminuição dos fluxos em virtude da contenção à mobilidade no contexto pandémico. É ainda destacada a crescente cooperação entre a União Europeia e países terceiros, de origem e de trânsito, na gestão das fronteiras e dos fluxos de migrantes não autorizados ou em situação irregular. Neste âmbito é realçado um novo pacote financeiro de ajuda (5.7 biliões de euros) a mobilizar a partir de junho de 2021 para ajudar os refugiados que se encontram na Turquia e para beneficiários que se encontram na Síria, Líbano, Jordânia e Iraque; pacote esse complementado pela ajuda humanitária da UE em África, Ásia (e.g. refugiados no Bangladesh) e América Latina (e.g. deslocados da crise da Venezuela). Finalmente, o relatório destaca o mandato da nova Agência da União Europeia para o Asilo, que procura reforçar a consistência e eficiência dos sistemas de asilo dos Estados-membros com apoio operacional e técnico, com orientações para a aplicação da política de asilo, e com o incentivo a uma melhor monitorização dos sistemas de acolhimento de refugiados, nomeadamente para conter e prevenir situações de violação dos direitos fundamentais na gestão das fronteiras da UE27.

Permanecem, porém, algumas 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.

Já em 2008, 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 (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).

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

Mais recentemente, no contexto da guerra na Ucrânia, Portugal ampliou o âmbito da **concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia**, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2003.

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.*

Portugal tomou a iniciativa de conceder a proteção temporária de pessoas deslocadas da Ucrânia mesmo antes da aprovação pelo Conselho da União Europeia da Decisão de Execução (UE) do Conselho 2022/382, de 4 de março 2022, com a Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março, ajustando posteriormente esse enquadramento com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março, na decorrência da decisão europeia. Portugal criou um programa especial de proteção a cidadãos deslocados da Ucrânia provindos do conflito (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) – aplicável a cidadãos nacionais da Ucrânia e a cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas beneficiários de proteção internacional na Ucrânia, provenientes desse país –, que consiste na concessão automática de uma Autorização de Residência, ao abrigo do regime de proteção temporária, a qual garante a atribuição automática a cada cidadão dos números de identificação da Segurança Social (NISS), identificação fiscal (NIF) e o acesso ao Sistema Nacional de Saúde (SNS). Esta proteção temporária tem duração inicial de um ano, mas pode ser prolongada por dois períodos de seis meses, desde que continuem a verificar-se as condições que impedem o regresso das pessoas ao seu país. Complementarmente foram sendo publicados outros enquadramentos para medidas sociais excecionais no âmbito da proteção temporária de deslocados da Ucrânia: e.g. Decreto-Lei n.º 24-B/2022, de 11 de março, que estabeleceu medidas excecionais de forma a assegurar “um acolhimento e integração efetivos, credíveis e céleres do afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia”, nomeadamente ao nível da aplicação do apoio de alojamento urgente (estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio), do estatuto de estudante do ensino superior em situação de emergência, da troca de títulos de condução estrangeiros por carta de condução portuguesa e de certificação profissional de motoristas, e do procedimento de reconhecimento de qualificações profissionais e competências; Portaria n.º 138/2022, de 8 de abril, relativamente à frequência de creche e de centros de atividades de tempos livres para crianças deslocadas da Ucrânia.

O enquadramento português contempla ainda, complementarmente, a proteção excecional de pessoas, nomeadamente por **razões humanitárias**. À semelhança de alguns Estados-membros da UE, Portugal 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). Neste âmbito, na última década, 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 sete 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 (caracterizado no subcapítulo 2.3), 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 3.1.2.2).

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 esse encaminhamento era feito 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). A partir de 2021 o encaminhamento passa a ser feito para o **Grupo Operativo Único** (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro), que opera em formação restrita com funções de coordenação com o ACM, SEF e ISS. Tanto antes de 2021 como a partir desse ano, no caso dos requerentes de proteção internacional não serem autónomos e carecerem de apoios sociais de acolhimento e integração, permanece o encaminhamento pelo grupo operativo dos requerentes para um dos **Centros Distritais da Segurança Social** (a aprofundar no subcapítulo 3.1.2.1).⁴

No caso da chegada a Portugal do cidadão estrangeiro em proteção internacional ser programada e/ou 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 (aprofundado no subcapítulo 3.2). 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

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

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 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.

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 2.3. e 2.2). 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). É a sistematização, análise e disseminação destes dados que se procura trazer com este relatório.

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 administrativos 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 e objetivos de intervenção distintos).

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 para as análises fornecidas por este Relatório estatístico do Asilo: o ACNUR, considerando 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 nesse 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, por sua vez, não apenas permitem dar conta da 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 nos vários países europeus: 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 uma 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, 2021), 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, 2022) 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 de dados administrativos nacionais cedidos por instituições que acompanham o processo, mostrar as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional e temporária 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

AUTORA DO RELATÓRIO E COORDENADORA CIENTÍFICA DA COLEÇÃO *IMIGRAÇÃO EM NÚMEROS* DO OM
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 27,1 milhões de refugiados no mundo, apurados pelo ACNUR em 2021, apenas 2,9 milhões (13,4%) estavam em países da União Europeia (UE27) e desses refugiados residentes na UE27, Portugal somente acolheu cerca de 2,7 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE27. Em 2021, Portugal posicionava-se na vigésima posição entre os 27 Estados-membros da UE, por ordem dos que receberam maior número de refugiados para os que receberam menos. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2021 registou 5,9% do total de refugiados do mundo, concentrando 43,9% dos refugiados acolhidos na UE27, ou seja, 1,3 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 2021 e 2022, importa atender ainda aos **impactos da pandemia COVID-19 na proteção internacional nos vários países do mundo** e aos **mais recentes impactos da guerra na Ucrânia** que não apenas induziram ao incremento do número de pessoas deslocadas contra a sua vontade como criaram novos fluxos migratórios causados por crises alimentares⁵. Antes da guerra na Ucrânia a economia mundial esperava recuperar o ritmo de crescimento pré-pandemia COVID-19, porém a partir de 2022 assistiu-se aos impactos da guerra na inflação de bens alimentares e dos combustíveis, o que gerou consequências imediatas no aumento das desigualdades no mundo e desafios socioeconómicos para as populações deslocadas (*UNHCR Global Trends 2021: 7*).

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, embora recuperada em 2021 e 2022 (na UE27 de 698,8 mil pedidos em 2019, passa-se para 472,4 mil em 2020, -33%, embora se recupere para 632,4 mil em 2021 e 962,2 mil em 2022, +103,7% face a 2020) 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%, e 524,3 mil em 2021, apenas +0,6% face ao ano anterior), embora com clara recuperação em 2022 quando aumentam para 632,4 mil as decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional nos países da UE27. Portugal acompanha esta tendência, tanto nos pedidos de asilo registados que descem em 2020 e recuperam em 2021 e 2022 (de 1.820 requerentes registados em 2019 passaram a 1.000 em 2020, -45% de pedidos, recuperando em 2021 para 1.540 e em 2022 para 2.115, +111,5% face a 2020), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (de 745 decisões em 2019, passaram a 420 em 2020, -44%, recuperando para 505 em 2021, + 20,2%, e para 865 em 2022, +71,3% face ao ano anterior). Embora Portugal continue a não se destacar como um destino de requerentes de proteção internacional, em 2022 foi o país da UE27 com maior importância relativa de concessões do estatuto de refugiado entre o total de decisões proferidas (71 em cada 100 decisões foram decisões positivas de concessão do estatuto de refugiado, sendo a relação na média da UE27 de 23 em cada 100 decisões).

Focando ainda na caracterização da proteção internacional enquadrada nos países da União Europeia, consideram-se complementarmente os **principais resultados dos diferentes mecanismos europeus** (subcapítulos 1.3.1 e 1.3.2) **de emergência criados para responder à pressão migratória em busca de proteção e asilo**, e ativos nos anos de referência deste relatório (2021 e 2022) – mecanismo de reinstalação, recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e a programa de recolocação desenhado para menores estrangeiros não acompanhados na Europa –, o **programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão criado em 2021** (subcapítulos 1.3.3) e o canal de **proteção temporária promovido na União Europeia para os deslocados da Ucrânia a partir de 2022** (subcapítulos 1.3.4), e que contextualizam também a realidade da proteção internacional em Portugal que se complexificou por via de diferentes canais nos últimos anos.

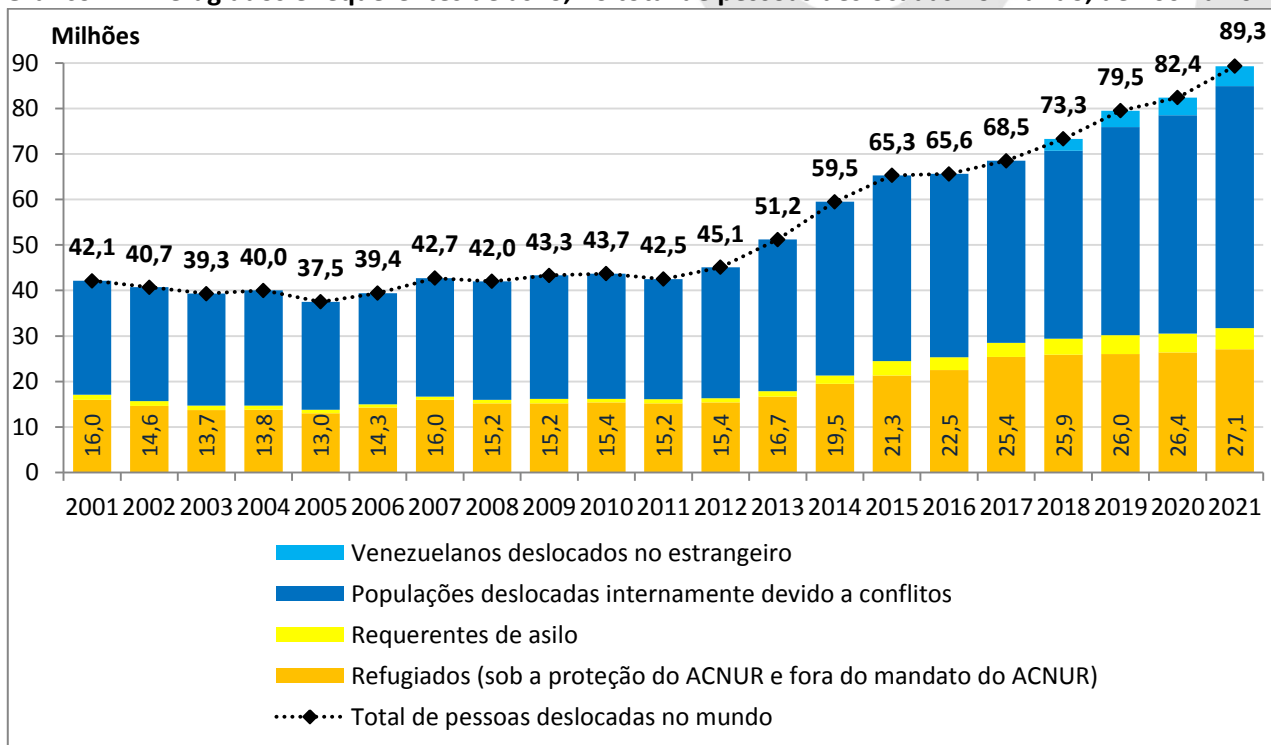
Complementar a esta análise, consideram-se alguns indicadores de monitorização da **opinião pública acerca dos refugiados e do apoio e proteção que lhe deve ser conferida** pelos países europeus, na perceção dos inquiridos na Europa, comparando os resultados obtidos nos vários países europeus, entre os quais Portugal (subcapítulo 1.4). Para esta análise recorre-se a resultados de várias edições do Eurobarómetro Padrão, comparando resultados antes de 2022 e a partir desse ano, que permitem retratar como evoluiu (e mudou) o grau de concordância com o sistema europeu comum de asilo e com a ajuda europeia aos refugiados, antes e depois da invasão russa à Ucrânia e da chegada de deslocados da Ucrânia.

⁵ No Relatório *UNHCR Global Trends (2021: 7)* é estimado que em 2021 no mundo 82% das pessoas deslocada internamente e 67% dos refugiados e requerentes de asilo são originários de países com crises alimentares, e que 40% dos refugiados e requerentes de asilo foram acolhidos em países com crises alimentares.

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 89,3 milhões de pessoas em todo o mundo em 2021, valor inédito e o mais alto alguma vez alcançado, mais do dobro das 42,7 milhões de pessoas em 2012. 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 2021 máximos históricos perto dos noventa milhões de pessoas, reconhecendo o ACNUR (*UNHCR Global Trends 2021: 7*) que com a guerra na Ucrânia em 2022 – uma das maiores e rápidas crises mundiais de pessoas deslocadas contra a sua vontade desde a segunda guerra mundial –, será ultrapassado o número de cem milhões de pessoas deslocadas contra a sua vontade: em 2012 uma em cada 167 pessoas do Mundo era deslocada contra a sua vontade, subindo exponencialmente nos últimos anos esta proporção para uma em cada 95 pessoas em 2020 e uma em cada 88 em 2021. Em 2021 o universo global de deslocados integrava 27,1 milhões de refugiados (eram 26,4 milhões em 2020), 53,2 milhões de populações deslocadas internamente (foram 48 milhões em 2020) e 4,4 milhões de requerentes de asilo (foram 4,1 milhões em 2020), acrescentando o ACNUR a este universo nesse ano 4,4 milhões de venezuelanos deslocados no estrangeiro (foram 3,9 milhões em 2020) – gráfico 1.1.

Gráfico 1.1. Refugiados e requerentes de asilo, no total de pessoas deslocadas no mundo, de 2001 a 2021



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

Em 2013 o ACNUR já havia anunciado que o número de refugiados e de deslocamentos forçados atingia níveis nunca alcançados desde o período da Segunda Guerra Mundial, ano em que estimava a existência de 51,2 milhões de pessoas deslocadas contra a sua vontade. Decorridos oito anos, esse valor aumentou em quase mais 40 milhões de pessoas, chegando em 2021 a perto de noventa milhões pessoas deslocadas contra a sua vontade. Não é apenas o volume das deslocações que é inédito, como também é a rápida evolução destas deslocações nos últimos anos. Durante quase toda a primeira década do século XXI, 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, este número cresceu acentuadamente: entre 2011 (42,5 milhões de pessoas) e 2021 (89,3 milhões de pessoas) observou-se um crescimento de +110%, o que significa que durante este período mais que duplicou o

número de pessoas deslocadas no mundo contra a sua vontade. Este incremento da última década refletiu, principalmente, o crescimento do número de refugiados (+78,3% de 2011 para 2021) e de requerentes de asilo (tornaram-se cinco vezes mais, ou +411,1% de 2011 para 2021), tendo o crescimento de deslocados internos ao próprio país sido também significativo (+101,5% de 2011 para 2021).

Em 2021, face ao ano anterior, o número total de pessoas deslocadas contra a sua vontade no mundo cresceu +8,4%: integrando +2,7% de refugiados, +10,8% de deslocados internos ao próprio país, +12,2% requerentes de asilo, e +12,8% venezuelanos deslocados no estrangeiro. Embora o número de pessoas deslocadas internamente ao seu próprio país continue a representar mais de metade da população deslocada no mundo (58,3% em 2020 e 59,6% em 2021), esse universo tem ligeiramente menor importância relativa do que a que tinha no início da década (era 62,1% em 2011), verificando-se incrementos da população requerente de asilo (de 2,1% em 2011 passam a significar 5% em 2020 e 5,2% em 2021) 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% em 2020 e 30,4% em 2021, em virtude da cifra de venezuelanos deslocados no estrangeiro ter passado a representar 4,7% do total de pessoas deslocadas no mundo em 2020 e 4,9% em 2021).

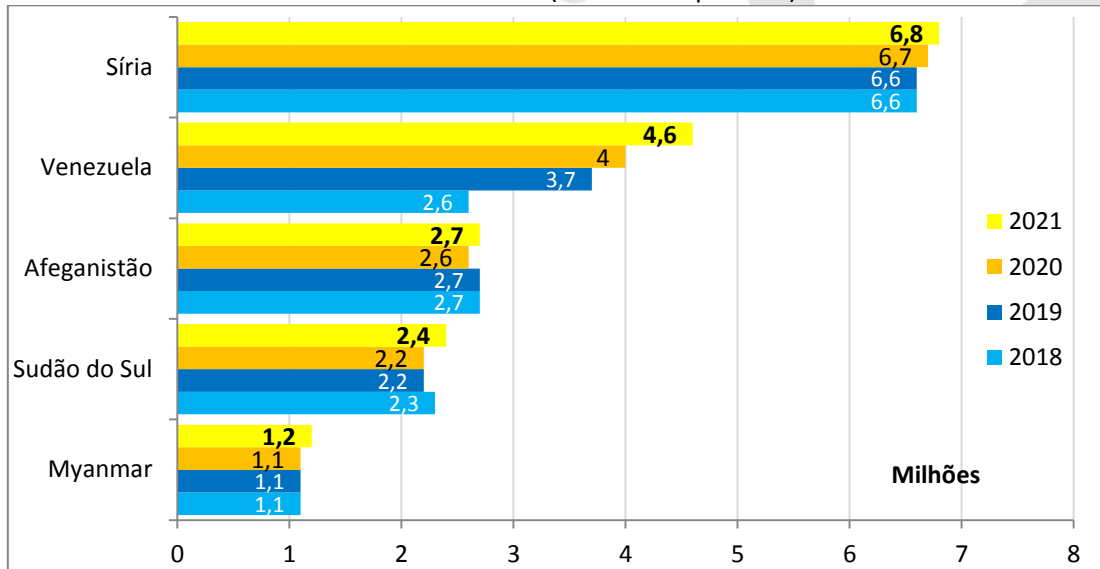
De notar que em 2020 e 2021, segundo informação do ACNUR, estimava-se que cerca de 41% da população deslocada no mundo sejam crianças, embora as crianças só representem 30% da população no mundo. O ACNUR estimou ainda que entre 2018 e 2021 cerca de 1,5 milhão de crianças nasceram refugiadas (cerca de 380 mil por ano), prevendo-se que a maioria dessas crianças continue deslocada ou a crescer em exílio nos próximos anos.

Para o aumento do total de pessoas deslocadas contra a sua vontade nos últimos anos muito contribuiu o conflito Sírio. Novas deslocações forçadas foram também observadas nos anos mais recentes, em particular no Médio Oriente, a partir do Afeganistão, Iraque e Iémen, em partes da África Subsariana, como da República Democrática do Congo e Sudão Sul (*UNHCR Global Trends 2018: 4*). A partir de 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. Em 2020 as crises mais marcantes causadoras de populações deslocadas no mundo, a maioria das quais reincidentes de anos anteriores, associam-se ao Afeganistão, Somália, Iémen, República Democrática do Congo, Etiópia, Moçambique, Arménia e Azerbaijão. Em 2022 o destaque vai para a guerra na Ucrânia que logo nos primeiros meses do conflito conduziu a 7 milhões de deslocados internos na Ucrânia e 6 milhões deslocados no estrangeiro, dos quais perto de 3 milhões procuraram proteção temporária na União Europeia (*UNHCR Global Trends 2021: 6*). Os fluxos mais marcantes na última década resultaram, assim, essencialmente de crises, de conflitos armados, ou de incremento da violência.

De acordo com o ACNUR (*UNHCR Global Trends 2020 e 2021*), o número de refugiados sob mandato do ACNUR duplicou face ao início da década, sendo que mais de dois terços da população refugiada sob proteção do ACNUR (total de 20,7 milhões de pessoas em 2020 e 21,3 milhões em 2021) veio de apenas cinco países: em 2021, 6,8 milhões de pessoas vieram da Síria, 4,6 milhões de pessoas da Venezuela, 2,7 milhões de pessoas do Afeganistão, 2,4 milhões de pessoas do Sudão do Sul e 1,2 milhão do Myanmar (vd. gráfico 1.2).

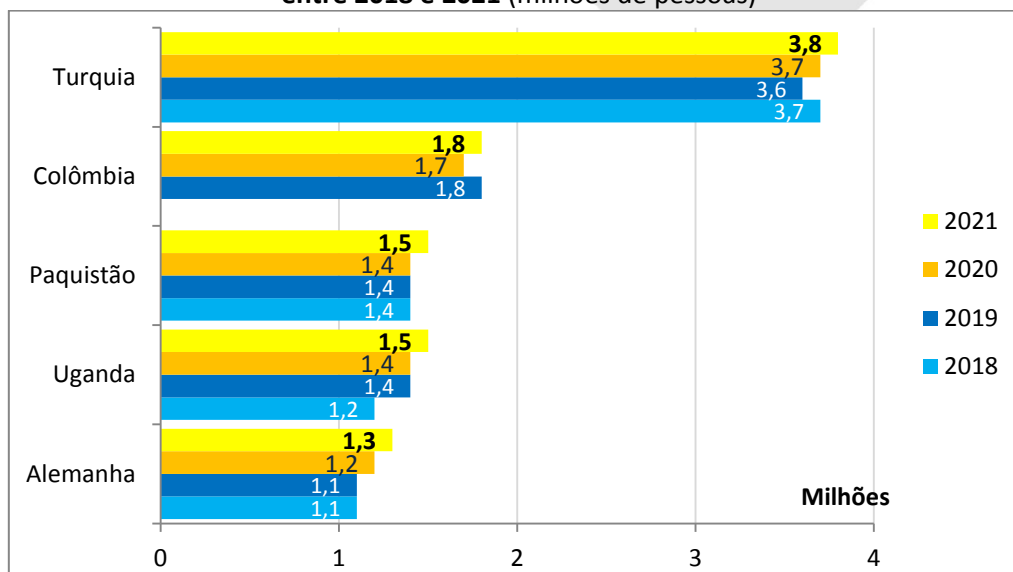
Por sua vez, entre os principais países de destino ou de acolhimento de refugiados destacam-se a Turquia (3,7 milhões de refugiados em 2020 e 3,8 milhões em 2021), a Colômbia (1,7 milhões de refugiados em 2020 e 1,8 milhões em 2021), o Paquistão (1,4 milhões de refugiados em 2020 e 1,5 milhões em 2021), o Uganda (1,4 milhões de refugiados em 2020 e 1,5 milhões em 2021) e a Alemanha (1,2 milhões de refugiados em 2020 e 1,3 milhões em 2021) – vd. gráfico 1.3. A Alemanha aparece em quinto lugar na lista de países do mundo com mais refugiados acolhidos há vários anos, 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.

Gráfico 1.2. Principais países de origem dos refugiados sob proteção do ACNUR, entre 2018 e 2021 (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 2018 e 2021 (milhões de pessoas)



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

Se a mesma informação disponibilizada pelo ACNUR for analisada por continente do território de acolhimento identifica-se que são os continentes asiático e africano os que acolhem a maior proporção de refugiados sob proteção do ACNUR: dos 21,3 milhões de refugiados contabilizados sob proteção do ACNUR em 2021, quase metade foram acolhidos na Ásia (46,2%, ou 9,8 milhões de pessoas) e mais de um terço foram acolhidos em países africanos (35,1% ou 7,5 milhões de pessoas). A Europa aparece como o terceiro continente de acolhimento (3,2 milhões de pessoas), com apenas 15% dos refugiados em 2021 que se encontravam sob proteção do ACNUR. Em contraste, é a América do Norte e a América do Sul que concentraram mais requerentes de asilo em 2021: respetivamente, 1,4 milhões (30,1%) na América do Norte, e 1,1 milhões (24,5%) na América do Sul, descendo o número de requerentes de asilo que se encontravam num país europeu a aguardar decisão para 0,8 milhões (16,5%) – vd. Quadro 1.1. A esta tendência não é alheio o efeito dos deslocados da Venezuela a partir de 2019, já que até 2019 a Europa concentrava o maior número de requerentes de asilo, devendo reconhecer-se que os dados de 2022 com a contabilização dos deslocados da Ucrânia irão alterar novamente estas tendências.

Quadro 1.1. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas de preocupação do ACNUR, por continente do território de acolhimento, 2021

Continente do território de acolhimento	Refugiados		Requerentes de Asilo		Total (pessoas de preocupação ACNUR)	
	N	%	N	%	N	%
África	7.483.184	35,1	662.233	14,3	39.163.730	41,4
Ásia	9.845.603	46,2	591.498	12,8	31.336.620	33,1
Europa	3.189.403	15,0	761.758	16,5	7.001.501	7,4
América do Sul	265.306	1,2	1.133.560	24,5	14.922.053	15,8
América do Norte	473.211	2,2	1.390.983	30,1	2.053.260	2,2
Oceânia	70.210	0,3	83.722	1,8	186.570	0,2
Total	21.326.917	100	4.623.754	100	94.663.734	100

Fonte: UNHCR – *Global Trends* (sistematização e cálculos da autora).**Quadro 1.2. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas de preocupação do ACNUR, por país da União Europeia (UE27), 2021**

País europeu de acolhimento (2021)	Refugiados		Requerentes de Asilo		Total pessoas sinalizadas ACNUR	
	N	%	N	%	N	%
Alemanha	1.255.694	43,9	253.913	37,9	1.524.804	39,3
França	499.914	17,5	75.708	11,3	577.338	14,9
Suécia	240.853	8,4	13.977	2,1	279.441	7,2
Áustria	152.514	5,3	27.847	4,2	181.503	4,7
Itália	144.862	5,1	51.779	7,7	199.619	5,1
Espanha	122.539	4,3	103.850	15,5	232.576	6,0
Grécia	119.650	4,2	37.065	5,5	160.368	4,1
Países Baixos	99.586	3,5	17.117	2,6	118.654	3,1
Bélgica	74.063	2,6	28.955	4,3	103.872	2,7
Dinamarca	36.023	1,3	1.529	0,2	46.206	1,2
Finlândia	24.078	0,8	2.418	0,4	29.605	0,8
Bulgária	22.830	0,8	7.547	1,1	30.459	0,8
Chipre	16.277	0,6	25.340	3,8	41.617	1,1
Irlanda	9.571	0,3	6.934	1,0	16.505	0,4
Malta	9.335	0,3	3.682	0,5	13.017	0,3
Luxemburgo	6.011	0,2	1.765	0,3	7.861	0,2
Hungria	5.676	0,2	5	0,0	5.752	0,1
Polónia	4.875	0,2	3.823	0,6	10.026	0,3
Roménia	4.200	0,1	1.504	0,2	5885	0,2
Portugal	2.651	0,1	2.162	0,3	4827	0,1
Rep. Checa	1.910	0,1	1.073	0,2	4.489	0,1
Lituânia	1.880	0,1	122	0,0	4.685	0,1
Eslováquia	1.046	0,0	43	0,0	4.015	0,1
Croácia	1.020	0,0	572	0,1	5.017	0,1
Eslovénia	839	0,0	572	0,1	1.419	0,0
Letónia	705	0,0	209	0,0	196.268	5,1
Estónia	321	0,0	15	0,0	70.930	1,8
Total UE27	2.858.923	13,4	669.526	14,5	3.876.758	4,1
Total Europa	3.189.403	15,0	761.758	16,5	7.001.501	7,4

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

Cingindo a análise aos países da União Europeia (Quadro 1.2) identifica-se que, em 2021, os países da UE27 tinham apenas 13,4% (representaram 12,9% em 2020) ou 2,9 milhões de pessoas (2,7 milhões de pessoas

em 2020) dos **refugiados** do mundo, entre os quais, quase metade estavam na Alemanha (43,9% em 2021 ou 1,3 milhões de pessoas, e foram 45,6% ou 1,2 milhões de pessoas em 2020), ou seja, 6 em cada 100 refugiados sob o mandato do ACNUR no mundo estavam na Alemanha.

Entre os dez principais Estados-membros da UE27 no acolhimento de refugiados, em 2021, destacam-se, por ordem de importância, primeiro a Alemanha (43,9% dos refugiados acolhidos na UE27, ou 1,3 milhões de pessoas), seguindo-se a França (17,5% ou 499,9 mil pessoas, incrementado face a 2020 quando eram 436,1 mil pessoas), a Suécia (8,4%, ou 240,9 mil pessoas, menos 8 mil pessoas que em 2020), a Áustria (5,3% ou 152,5, mais 10 mil pessoas face a 2020), a Itália (aumentando para 5,1% ou 144,9 mil pessoas em 2021 depois da acentuada quebra em 2020, embora ainda longe das 208 mil pessoas em 2019), a Espanha (4,3%, incrementando para 122,5 mil as pessoas refugiadas acolhidas, +29 mil pessoas face ao ano anterior), a Grécia (4,2% ou 119,6 mil), os Países Baixos (3,5% ou 99,6 mil pessoas, +21 mil pessoas face ao ano anterior), a Bélgica (2,6% ou 74 mil pessoas) e a Dinamarca (1,3% ou 36 mil pessoas). Em 2021, entre os 27 Estados-membros, Portugal posiciona-se na vigésima posição com 0,1% do total de refugiados do espaço da UE27 com 2,7 mil pessoas (em 2020 foram 2,4 mil pessoas).

Tendências semelhantes se identificam na análise do número de **requerentes de asilo** com processos pendentes apurados pelo ACNUR em 2021 (vd. quadro 1.2). Nesse universo, a União Europeia (UE27) concentrou 14,5% do total de requerentes de asilo do mundo ou 669,5 mil pessoas (em 2020 representaram 17,2% com 712,7 mil pessoas). A ordenação dos cinco principais Estados-membros da UE27 altera-se neste universo dos requerentes de asilo: em 2021 a Alemanha permanece na primeira posição, como país que registou maior número de requerentes (253,9 mil ou 37,9% dos requerentes da UE27, significando 5,5% dos requerentes de asilo do mundo, quando significou 5,9% em 2020, 7,5% em 2019 e 10,5% em 2018), seguindo-se a Espanha (103,9 mil requerentes, 15,5% dos requerentes da UE27 ou 2,2% do mundo) que no último ano suplanta a França (75,7 mil ou 11,3% dos requerentes da UE27 ou 1,6% do mundo, que mostra uma quebra face aos 118,1 mil requerentes de 2020); na quarta posição passa a estar a Itália (51,8 mil, 7,7% dos requerentes da UE27 ou 1,1% do mundo) que supera a Grécia que desce para a quinta posição (37 mil ou 5,5% dos requerentes da UE27, evidenciando uma quebra face a 2020 quando registou 60,9 mil requerentes, que representaram 8,5% dos pedidos a países da UE27). Em 2021 Portugal registou 2.162 requerentes de asilo com processos pendentes sob o mandato do ACNUR, praticamente duplicando o número de pedidos face aos dois últimos anos (foram 1.154 em 2020 e 1.079 em 2019, que contrastaram com os 85 requerentes de asilo apurados em 2018).

Quadro 1.3. Refugiados, requerentes de asilo e total de pessoas sob preocupação do ACNUR, em Portugal, entre 2013 e 2021

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
2020	2.445	+2,4	1.154	+7,0	3.613	+3,8
2021	2.651	+8,4	2.162	+87,3	4.827	+33,6

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 2021, identifica-se que 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, subindo em 2019 e 2020 para, respetivamente, 2.387 (+11,8% que no ano anterior) e 2.445 (+2,4%

face ao ano anterior), e atinge em 2021 o número de refugiados mais elevado apurado no país de 2.651 (+8,4% face a 2020). 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 e 2020 o número de requerentes de asilo a aguardar de decisão volta a subir para 1.079 em 2019 e 1.154 em 2020, atingindo o valor inédito de 2.162 em 2021 (+87,3% face ao ano anterior). Resulta deste modo que, segundo dados do ACNUR, em 2021 Portugal tinha 2.651 refugiados (já com estatuto de refugiado), havendo registo de 2.162 requerentes de asilo a aguardar deferimento, totalizando 4.827 pessoas sinalizadas pelo ACNUR a carecerem de proteção internacional de Portugal (*UNHCR Global Trends 2021 - Annex*).

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 homogêneos em termos processuais na política de asilo, como também não são homogêneas as populações que cada país recebe anualmente, sendo umas nacionalidades mais associadas a decisões positivas e com maior taxa de reconhecimento da necessidade de proteção do que outras, razão pela qual se identificam importantes diferenças que se devem caracterizar detalhadamente na análise comparada entre países europeus, posicionando a realidade de Portugal.

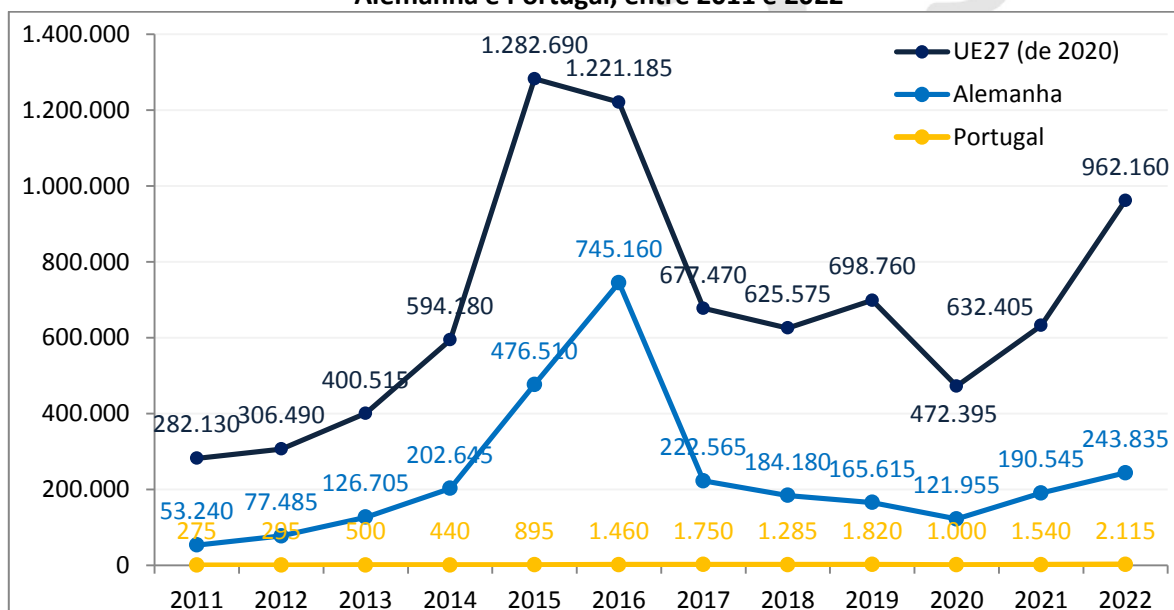
1.2.1. Pedidos de asilo nos países da União Europeia

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 diminuiu 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 aos países da UE, verificando-se um incremento mais acentuado entre 2014 e 2016. No início da 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, descendo para 472 mil em 2020 num contexto de pandemia (-63% face a 2015), embora recuperando em 2021 para 632,4 mil (+34% face ao ano anterior) e para 962,2 mil em 2022 (+52% face a 2021) – vd. gráfico 1.4 e quadro 1.4.

Quadro 1.4. Requerentes de asilo extracomunitários, nos países da União Europeia, entre 2011 e 2022

País	2011	2015	2021	2022	Taxa de variação 2011/2015 (%)	Taxa de variação 2015/2022 (%)	Taxa de variação 2021/2022 (%)
Alemanha	53.240	476.510	190.545	243.835	+795	-49	+28
França	57.330	76.165	120.685	156.455	+33	+105	+30
Espanha	3.420	14.780	65.295	117.945	+332	+698	+81
Áustria	14.420	88.160	39.900	108.755	+511	+23	+173
Itália	40.315	83.540	53.610	84.290	+107	+1	+57
Grécia	9.310	13.205	28.355	37.375	+42	+183	+32
Países Baixos	14.590	44.970	26.520	37.020	+208	-18	+40
Bélgica	31.910	44.665	24.970	36.740	+40	-18	+47
Chipre	1.770	2.265	13.670	22.190	+28	+880	+62
Bulgária	890	20.390	11.000	20.390	+2191	0	+85
Suécia	29.650	162.450	13.990	18.605	+448	-89	+33
Irlanda	1.290	3.275	2.650	13.660	+154	+317	+415
Croácia	:	210	2.930	12.870	:	:	+339
Roménia	1.720	1.260	9.585	12.355	-27	+881	+29
Polónia	6.885	12.190	7.795	9.810	77	-20	+26
Eslovénia	355	275	5.300	6.785	-23	+2367	+28
Finlândia	2.915	32.345	2.525	5.780	+1010	-82	+129
Dinamarca	3.945	20.935	2.080	4.565	+431	-78	+119
Estónia	65	230	80	2.945	+254	+1180	+3581
Luxemburgo	2.150	2.505	1.415	2.445	+17	-2	+73
Portugal	275	895	1.540	2.115	+225	+136	+37
Rep. Checa	750	1.515	1.405	1.685	+102	+11	+20
Malta	1.890	1.845	1.595	1.320	-2	-28	-17
Lituânia	525	315	3.940	1.025	-40	+225	-74
Letónia	340	330	615	620	-3	+88	+1
Eslováquia	490	330	370	545	-33	+65	+47
Hungria	1.690	177.135	40	45	+10381	-100	+13
UE27	282.130	1.282.690	632.405	962.160	+355	-25	+52

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

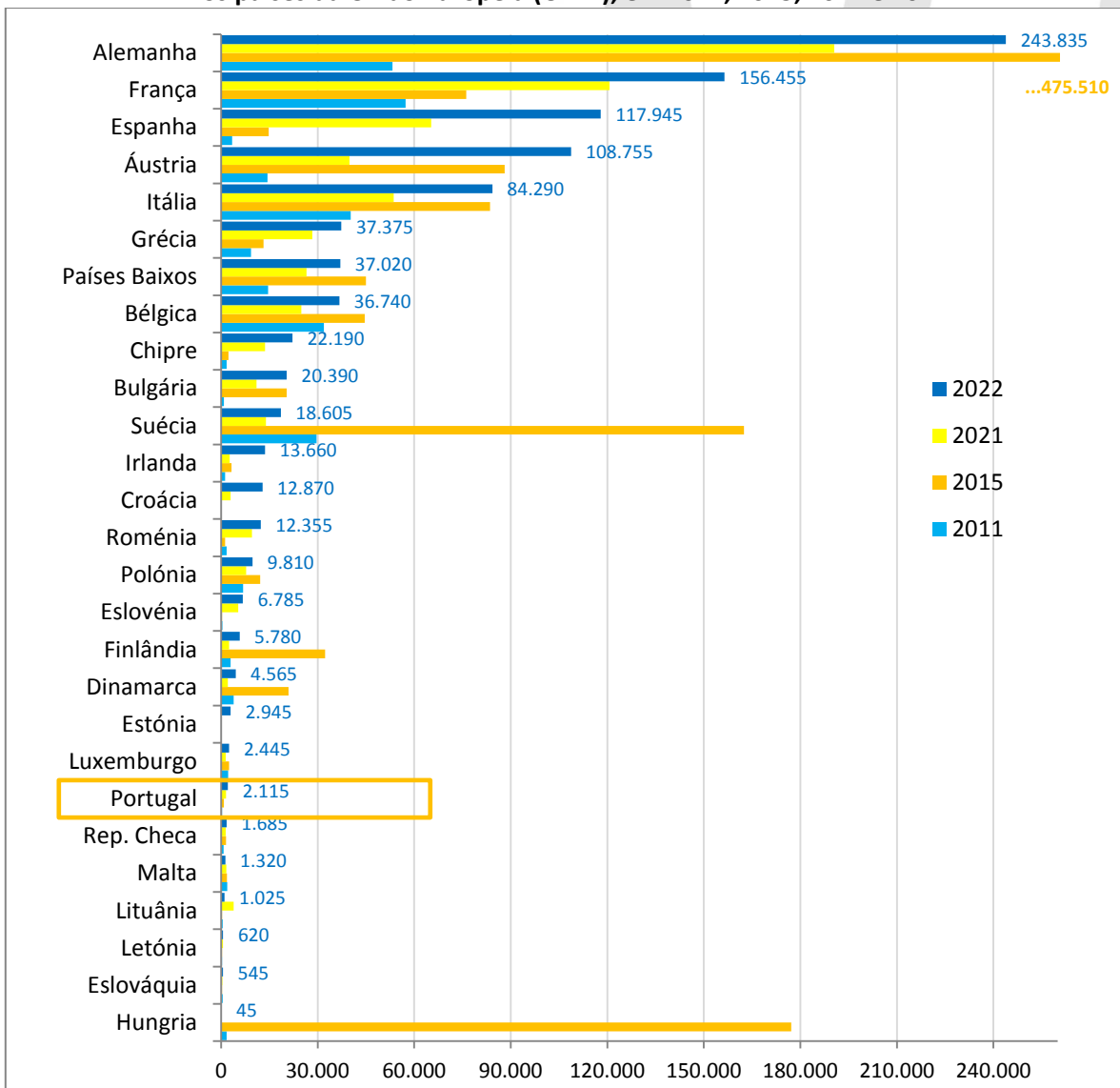
Gráfico 1.4. Número de requerentes de asilo extracomunitários na UE27 (constituição de 2020), Alemanha e Portugal, entre 2011 e 2022

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Esta evolução do número de pedidos de proteção internacional de extracomunitários a países da UE27 foi principalmente sentida pela Alemanha (taxa de variação de +795% entre 2011 e 2015, passando a -49% entre 2015 e 2022, embora recuperando no último ano em +28%). Em 2011 a Alemanha absorvia 18,9% dos pedidos de asilo da UE27, subindo gradualmente a importância relativa desses pedidos de asilo 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, embora em 2021 tenha recuperado novamente importância relativa, representando 30,2% dos pedidos da UE27, para voltar a perder importância relativa em 2022 para 25,3%. Como os dados do ACNUR também mostraram, 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, 122 mil em 2020 e 191 mil em 2021, voltando a aumentar em 2022 para 244 mil (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, +54% em 2021 face ao ano anterior e + 37% em 2022 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 1.5. Requerentes de asilo de extracomunitários, nos países da União Europeia (UE27), em 2011, 2015, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistemização da autora).

Em 2022, segundo os dados do EUROSTAT, os cinco países da União Europeia (UE) com maior número de requerentes de asilo foram: a Alemanha (243.835 requerentes, +53 mil requerentes face ao ano anterior), que absorveu 25,3% dos pedidos acolhidos na UE27; a França (156.455 requerentes, +36 mil que em 2021) com 16,3% dos pedidos da UE27; a Espanha (117.945 requerentes, +53 mil face ao ano anterior) com 12,3% dos pedidos da UE27; a Áustria (108.755 requerentes, +69 mil) representando 11,3% dos pedidos da UE27, que ultrapassa a Itália em 2022 (84.290 requerentes, +30 mil) com 8,8%. 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 primeira posição no conjunto dos 27 países da UE, registando 2.115 requerentes de asilo (+37% ou +575 requerentes que em 2021) e representando apenas 0,2% do total de pedidos da UE27 em 2022 – vd. gráfico 1.5.

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 dez principais **nacionalidades** de requerentes de asilo em 2020 e 2021 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 2021 como em 2022 os sírios representam o maior grupo de requerentes de asilo no total agregado dos 27 Estados-membros da UE, significando, respetivamente, 18,4% (116.120 em 2021) e 14,1% (135.465 em 2022), do total de requerentes de asilo nesses anos, sendo que mais de metade destes requerentes estava na Alemanha (53,6% ou perto de 72,6 mil em 2022). A este país de nacionalidade seguia-se, nos dois últimos anos, na segunda posição o Afeganistão a representar, respetivamente, 15,8% (99.775 em 2021) e 12,9% (124.125 em 2022) dos requerentes de asilo, mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Alemanha (33,4% ou 41,4 mil em 2022), na Áustria (19,5% ou 24,2 mil em 2022) e na França (19,1% ou 23,8 mil em 2022). Verificam-se, por sua vez, mudanças na terceira posição: se em 2021 tínhamos os requerentes iraquianos (29,9 mil pedidos em 2021), em 2022 sobe para a terceira posição os requerentes turcos (5,5% dos requerentes da UE27 com 52.585 pedidos em 2022, quando em 2021 estavam na quinta posição com 3,5% dos pedidos ou 22.205 requerentes). Nas posições seguintes, encontramos em 2022 os requerentes da Venezuela (50.730 requerentes a representar 5,3% dos pedidos na UE27), da Colômbia (43.020 requerentes ou 4,5%), do Paquistão (37.345 requerentes ou 3,9%), do Bangladesh (3,5% com 33.785 requerentes), do Iraque (3,1% com 29.785 requerentes), da Geórgia (3% ou 28.385 requerentes) e da Ucrânia que entra diretamente para as dez nacionalidades mais representadas em 2022 (2,8% ou 26.725 requerentes, recordando-se que aqui não estão contabilizados os 4,3 milhões de deslocados da Ucrânia que em 2022 obtiveram proteção temporária nos países da UE27).

As dez principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE27 (apuradas no quadro 1.5) representam mais de metade dos requerentes de asilo (em 2021 representaram 57,8% e em 2022 significaram 58,4%). Em Portugal, em 2022, estas mesmas dez nacionalidades mais representadas na UE27 significaram apenas cerca de um terço dos requerentes de proteção internacional no país (35,9%). Se não se considerar, contudo, os requerentes do Afeganistão (que se enquadraram num fluxo programado de requerentes, a detalhar adiante neste relatório) e da Ucrânia (com um incremento especialmente sentido a partir de 2022 no contexto do conflito), verifica-se que as outras oito nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção à generalidade dos países da UE27 apenas representam 14,7% dos pedidos em Portugal em 2022 (na UE27, sem atender aos requerentes do Afeganistão e da Ucrânia, as restantes oito nacionalidades representam 42,7%). 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, tal como se tende a observar uma sobre representação de pedidos de asilo a Portugal de nacionais de Angola e da Guiné-Bissau.

Quadro 1.5. Requerentes de asilo, por principais países de nacionalidade no total de países da UE27, Portugal comparado para as mesmas nacionalidades, em 2021 e 2022

10 principais nacionalidades na UE27	UE27 em 2021		UE27 em 2022		Portugal comparado 2022 (%)	
	N	%	N	%	N	%
Síria	116.120	18,4	135.465	14,1	20	0,9
Afeganistão	99.775	15,8	124.125	12,9	285	13,5
Turquia	22.205	3,5	52.585	5,5	20	0,9
Venezuela	17.900	2,8	50.730	5,3	25	1,2
Colômbia	13.835	2,2	43.020	4,5	85	4,0
Paquistão	24.775	3,9	37.345	3,9	120	5,7
Bangladesh	20.065	3,2	33.785	3,5	20	0,9
Iraque	29.920	4,7	29.785	3,1	15	0,7
Geórgia	14.600	2,3	28.385	3,0	5	0,2
Ucrânia	6.460	1,0	26.725	2,8	165	7,8
Total	632.405	100	962.160	100	2.115	100,0

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 1.6. Requerentes de asilo por principais países de nacionalidade em Portugal, total de países da UE27 comparados para as mesmas nacionalidades, em 2021 e 2022

10 principais nacionalidades em Portugal	Portugal em 2021		Portugal em 2022		EU27 comparada 2022		% de requerentes de Portugal no total de requerentes UE27 da respetiva nacionalidade
	N	%	N	%	N	%	
Afeganistão	670	43,5	285	13,5	124.125	12,9	0,2
Índia	80	5,2	230	10,9	25.935	2,7	0,9
Ucrânia	10	0,6	165	7,8	26.725	2,8	0,6
Gâmbia	70	4,5	165	7,8	3.105	0,3	5,3
Paquistão	35	2,3	120	5,7	37.345	3,9	0,3
Marrocos	120	7,8	110	5,2	21.415	2,2	0,5
Senegal	45	2,9	90	4,3	4.575	0,5	2,0
Rep. Dominicana	0	0,0	90	4,3	680	0,1	13,2
Colômbia	10	0,6	85	4,0	43.020	4,5	0,2
Rep. Congo	15	1,0	60	2,8	13.425	1,4	0,4
Total	1.540	100	2.115	100	962.160	100	0,2

Fonte: EUROSTAT, extraído a 14/04/2022 (sistematização e cálculos da autora).

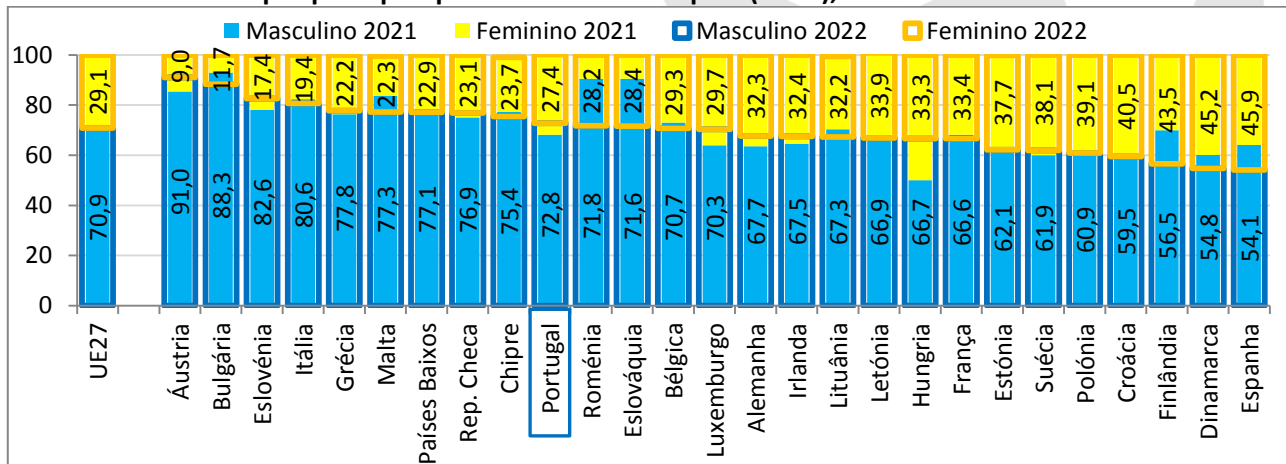
Analisando então as principais nacionalidades dos requerentes de asilo em Portugal, por comparação ao observado na UE27, identificam-se claramente outras nacionalidades, sendo que a maioria das quais nem surgia nas principais nacionalidades identificadas no total da UE27 (vd. quadro 1.6). As dez principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal representam cerca de dois terços do total de pedidos de proteção internacional apurados no país (66,2% em 2022), quando essas mesmas nacionalidades representavam menos de um terço (31,2%) dos requerentes na generalidade dos países da UE27.

Nas dez principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal – com exceção dos nacionais do Afeganistão (670 pedidos de asilo em 2021 e 285 em 2022, representando 13,5% dos pedidos em Portugal em 2022 e 12,9% na UE27), da Ucrânia (165 pedidos em 2022, representando 7,8% dos pedidos de asilo em Portugal por comparação a 2,8% na UE27), do Paquistão (5,7% dos pedidos em Portugal e 3,9% da UE27) e da Colômbia (4% dos pedidos em Portugal e 4,5% dos pedidos na UE27 em 2022) – não aparecem sequer em Portugal as nacionalidades mais numerosas de requerentes da UE27. Entre as principais ausências estão os pedidos de nacionais da Síria, que embora ocupe o primeiro lugar nos dois anos em análise para o total do espaço europeu (18,4% dos pedidos em 2021 e 14,1% em 2022), não aparece nas nacionalidades mais representadas em Portugal (apenas contabilizados 5 requerentes em 2020, 15 em 2021 e 20 pedidos em 2022, embora em 2016 e 2017 tenham sido apurados 425 pedidos de asilo a Portugal de sírios); verifica-se o mesmo com as outras nacionalidades mais representadas nos

requerentes da UE27 – em Portugal, em 2022, os pedidos de nacionais da Turquia representaram apenas 0,9% dos pedidos (quando foram 5,5% dos pedidos na UE27), da Venezuela representaram apenas 1,2% (versus 5,3% na UE27), do Bangladesh 0,9% (3,5% na UE27), do Iraque 0,7% (3,1% na UE27) e da Geórgia 0,2% (3% na UE27).

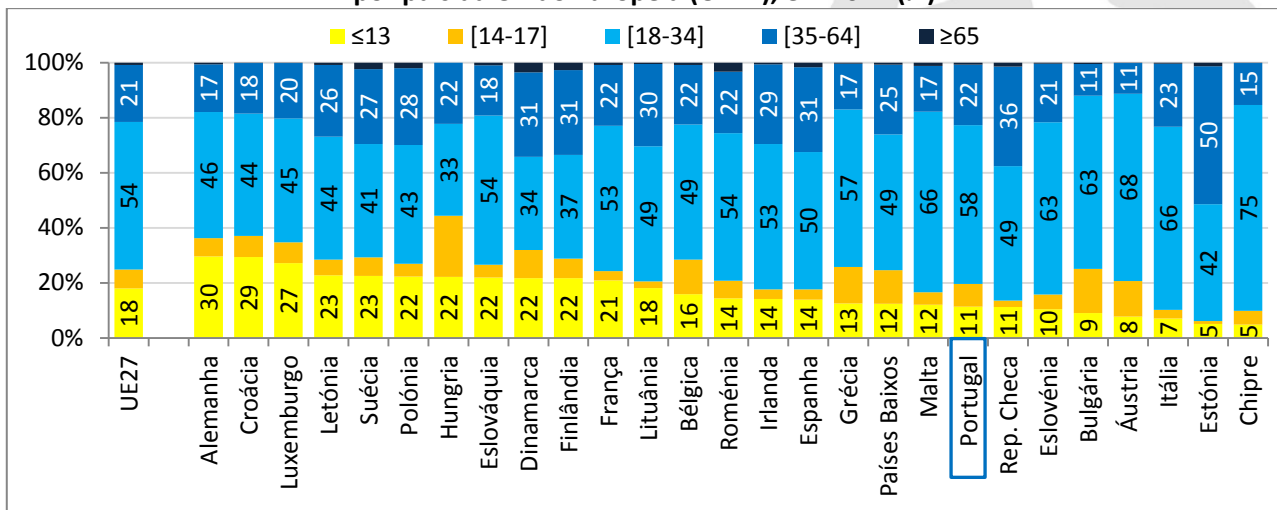
Nos últimos anos, entre os requerentes de asilo em Portugal destacam-se ainda outras nacionalidades com as quais o país tem afinidades culturais e linguísticas: em 2019 os angolanos representaram o maior número de requerentes de asilo em Portugal (16,8% ou 305 em 2019, baixando no entanto para 11,5% ou 115 em 2020 e 2,9% ou 45 pedidos em 2021), 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 e 0,1% em 2021). Do total de requerentes de asilo angolanos na UE27, em 2020 (1.940) e em 2021 (770), 5,9% e 5,8%, 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 (9% dos pedidos no país em 2020 e 3,6% em 2021), sendo que esses pedidos efetuados a Portugal representaram, respetivamente, 24,3% em 2020 e 12,2% do total de pedidos efetuados por esta nacionalidade no conjunto dos países da UE27. Em 2022 destacam-se outras nacionalidades com maior expressão nos pedidos de asilo em Portugal, embora com pouca importância relativa no total de países da UE27: os nacionais da Índia foram a segunda nacionalidade mais representada nos pedidos de asilo a Portugal em 2022 (10,9%), embora não apareça nas dez nacionalidades mais representadas na UE27 (2,7% dos pedidos); destaque ainda para os nacionais da Gâmbia (7,8% dos pedidos a Portugal versus apenas 0,3% dos pedidos na UE27), de Marrocos (5,2% em Portugal versus 2,2% na UE27), do Senegal (4,3% em Portugal versus apenas 0,5% na UE27), da República Dominicana (4,3% em Portugal versus apenas 0,1% na UE27) e da República do Congo (2,8% dos pedidos em Portugal e 1,4% na UE27).

Gráfico 1.6. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo extracomunitários, por principais países da União Europeia (UE27), em 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

A repartição por **sexo** dos requerentes de asilo para os anos de referência deste relatório estatístico do asilo (2021 e 2022), e mantendo a tendência de anos anteriores, mostra que globalmente nos países da UE27 há mais pedidos de proteção internacional de homens (70,3% em 2021 e 70,9% em 2022) do que mulheres (29,7% em 2021 e 29,1% em 2022). Entre os países da UE27, em 2022, a sobre representação do sexo masculino nos requerentes de asilo foi mais marcada na Áustria (91% em 2022 e foi 86% em 2021), na Bulgária (88,3% em 2022 e foi 93% dos requerentes em 2021), na Eslovénia (82,6%), na Itália (80,6%) e na Grécia (77,8%); sendo, em contraste, menos pronunciada na Espanha (54,1%), na Dinamarca (54,8%) e na Finlândia (56,5%). Portugal, mantendo uma sobre representação de requerentes do sexo masculino acima da média da UE27, viu ainda assim nos últimos diminuir a sua importância relativa (de 80% em 2020, os requerentes do sexo masculino passaram a representar 68% em 2021, incrementando ligeiramente para 72,8% em 2022) – vd. gráfico 1.6.

Gráfico 1.7. Distribuição por grupos de idade dos requerentes de asilo no momento do pedido, por país da União Europeia (UE27), em 2022 (%)

Fonte: EUROSTAT (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 2022, os requerentes de asilo com menos de 14 anos de idade representavam cerca de um quinto (18%, -4 pontos percentuais que em 2021) do total de requerentes da UE27; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 7% (o mesmo que no ano anterior); identificando-se que um pouco mais de metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (54%, +3pp que em 2021); e os com mais de 35 anos representavam um quinto do total de requerentes de asilo (21% com idades entre os 35 e os 64 anos e 1% os requerentes com mais de 65 anos). Deste modo, oito em cada dez requerentes de asilo no espaço europeu tinha menos de 35 anos de idade e quase um quarto 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 2022, destacam-se a Alemanha (30% em 2022 e 36% em 2021 dos pedidos foram de crianças com menos de 14 anos), a Croácia (29% em 2022 e foi 35% em 2021) e o Luxemburgo (27%, -4pp que no ano anterior). Em contraste, os países com menos importância relativa de requerentes crianças foram em 2022 o Chipre (5%, +1pp que em 2021), Estónia (5%), Itália (7%) e Áustria (8%).

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 2022 os requerentes com menos de 14 anos representaram 11% do total de pedidos de asilo processados no país (por comparação à UE27 -7pp, e +7pp que o verificado em Portugal no ano anterior); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 8% (+1pp que na UE27); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 58% (+4pp que na UE27, e +5pp que o verificado em Portugal em 2021); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% (+1pp que a UE27), sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 0,7% em Portugal e 0,8% na UE27 em 2022).

Pedidos de asilo de menores não acompanhados⁶

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 substancialmente os menores não

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.

acompanhados com necessidade de proteção internacional. No início da década passada, 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 13.550 em 2020, voltando, porém, a subir nos anos de referência deste relatório para 25.130 em 2021 e 39.520 em 2022.

Em 2022 os menores não acompanhados na UE27 representaram 16,5% do total de requerentes com menos de 18 anos registados na UE27 (eram 6,8% em 2019, 9,6% em 2020 e 13,7% em 2021). Em dois países da UE27, porém, os menores não acompanhados representaram metade ou mais dos menores que pediram asilo no Estado-membro: na Bulgária os menores não acompanhados representaram 85% em 2021 e 65% em 2022 do total de menores que pediram asilo no país, e na Áustria significaram 47% em 2021 e 59% em 2022. Em contrapartida, na República Checa e na Estónia não se registaram pedidos de asilo de menores não acompanhados em 2022, 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 (e.g. na França 2,6% em 2022, na Espanha apenas representaram 0,5%, e na Irlanda 1,7%) – vd. quadro 1.7.

Quadro 1.7. Pedidos de asilo de Menores não acompanhados, por país europeu, em 2015, 2021 e 2022

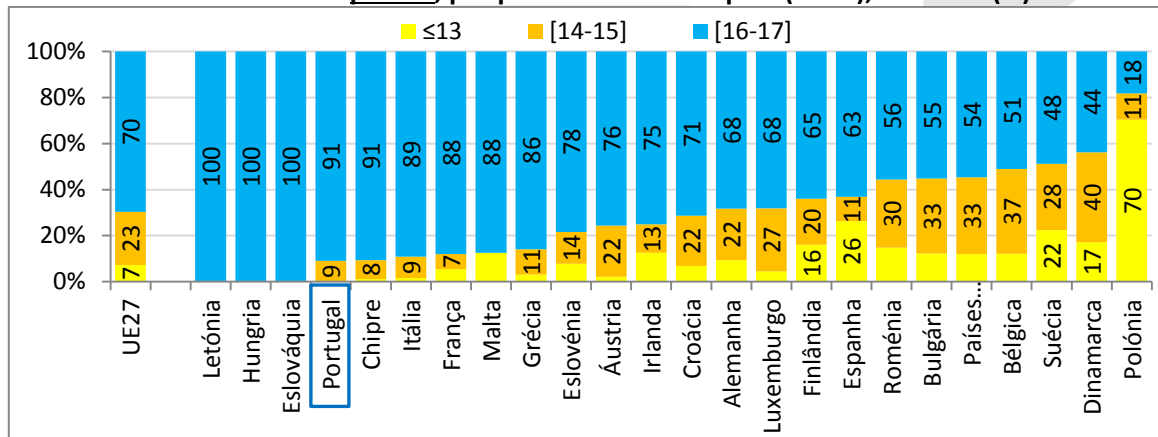
País	2015	2021	2022	% 2021 (menores não acompanhados por total de pedidos de ≤17 anos)	% 2022 (menores não acompanhados por total de pedidos de ≤17 anos)	Taxa de variação 2021/2022
Áustria	8.275	5.605	13.275	46,9	58,9	+136,8
Alemanha	22.255	3.250	7.275	4,0	8,2	+123,8
Países Baixos	3.855	2.190	4.205	35,2	46,1	+92,0
Bulgária	1.815	3.170	3.350	85,0	65,4	+5,7
Grécia	420	2.275	2.875	26,9	29,7	+26,4
Bélgica	2.545	1.780	2.275	22,3	21,7	+27,8
Itália	4.070	1.495	1.655	20,8	19,2	+10,7
França	320	880	1.000	3,1	2,6	+13,6
Chipre	105	395	850	36,2	39,0	+115,2
Suécia	34.295	525	650	10,4	11,9	+23,8
Croácia	5	195	435	14,7	9,1	+123,1
Dinamarca	2.125	115	315	15,6	21,6	+173,9
Roménia	55	1.745	270	63,2	10,5	-84,5
Eslovénia	40	780	255	40,8	23,8	-67,3
Finlândia	2.535	135	245	22,0	14,8	+81,5
Polónia	150	200	220	7,8	8,3	+10,0
Luxemburgo	105	55	110	10,4	12,9	+100,0
Espanha	25	45	95	0,5	0,5	+111,1
Portugal	50	65	55	15,3	13,3	-15,4
Irlanda	35	55	40	8,2	1,7	-27,3
Malta	35	5	40	2,7	18,2	+700,0
Lituânia	5	120	10	12,8	4,8	-91,7
Eslováquia	5	20	10	57,1	6,9	-50,0
Letónia	10	15	5	8,6	2,9	-66,7
Hungria	8.805	5	5	20,0	25,0	0
Rep. Checa	15	0	0	0	0	0
Estónia	0	0	0	0	0	0
UE27	91.955	25.130	39.520	13,7	16,5	57,3

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Em 2022, 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 Áustria (representaram 33,6% dos menores não acompanhados registados em 2022 na UE27, ou 13.275), na Alemanha (18,4% do total de menores não acompanhados da UE27, ou 7.275), nos Países Baixos (10,6% ou 4.205), na Bulgária (8,5%) e na Grécia (7,3%). Embora em crescimento, os pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal representaram apenas 0,1% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2022 (55 pedidos registados de menores não acompanhados, correspondendo a 13,3% do total de pedidos de asilo de menores de 18 anos).

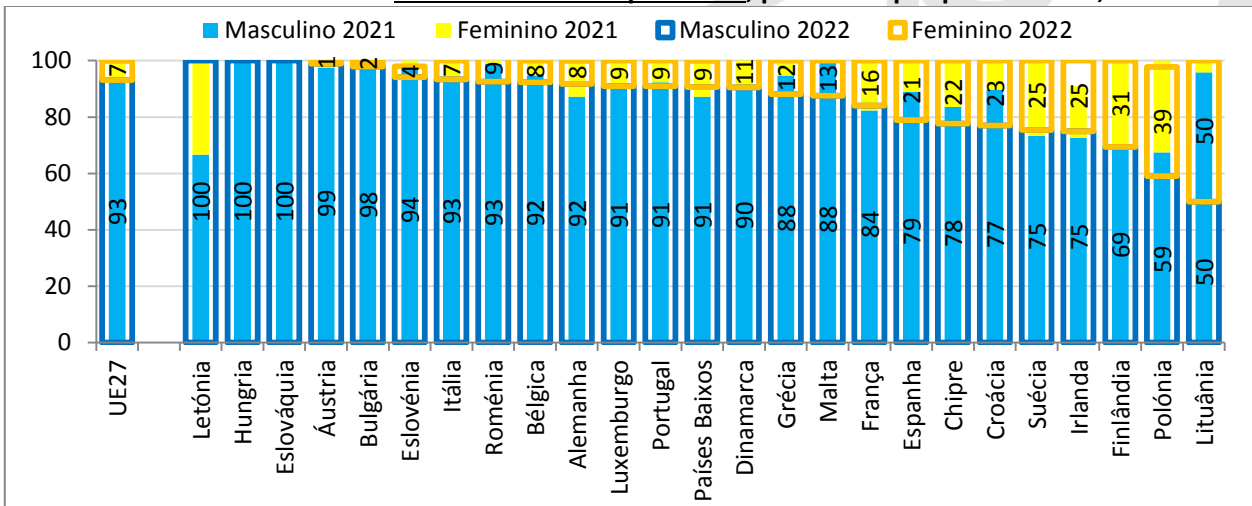
Gráfico 1.8. Distribuição por idade dos requerentes menores não acompanhados no momento do pedido, por país da União Europeia (UE27), em 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

A maioria dos menores não acompanhados registados na UE27 tem 16 ou 17 anos de **idade** (70% do total de menores não acompanhados em 2022), correspondendo uma minoria de menores com menos de 14 anos (7% em 2022). Uma vez mais, porém, verifica-se que os Estados-membros não apresentam uma tendência homogénea. Em 2022 a sobre representação de menores não acompanhados com 16 ou 17 anos de idade destaca-se em especial na Letónia, Hungria e Eslováquia (100% dos menores não acompanhados que requereram proteção), seguindo-se Portugal e Chipre (91% em 2022 em ambos os países). Em contraste, a proporção de menores não acompanhados com 16 e 17 anos é bastante menor na Polónia (apenas a representarem 18% do total de menores não acompanhados acolhidos no país em 2022), na Dinamarca (44%) e na Suécia (48%), sendo nesses países onde a importância relativa de menores não acompanhados com menos de 14 anos é mais expressiva (a representar 70% na Polónia, 22% na Suécia e 17% na Dinamarca, destacando-se ainda neste grupo de países a Espanha com 26% de menores de 14 anos) – vd. gráfico 1.8.

Gráfico 1.9. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por sexo e por país da UE27, 2021 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Por sua vez, na distribuição dos pedidos de asilo de menores não acompanhados por **sexo**, destacam-se os menores do sexo masculino (93% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2022). Há Estados-membros que em 2021 e 2022 praticamente só acolheram mesmo pedidos de menores não acompanhados do sexo masculino (e.g. Hungria, Eslováquia, Áustria e Bulgária) – vd. gráfico 1.9. Em 2022 apenas a Lituânia 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 em 2020, 33% em 2021 e 39% em 2022). Em 2022 entre os menores não acompanhados acolhidos por Portugal apenas 9% era do sexo feminino (5 raparigas de um total de 55 menores não acompanhados a requer asilo no país) – vd. gráfico 1.9.

Desagregando a informação dos pedidos de asilo de menores não acompanhados por **nacionalidade**, em 2022 destacavam-se na UE27 os menores não acompanhados do Afeganistão (44,7% do total de menores não acompanhados na UE27 no último ano ou 17,7 mil), seguidos dos menores não acompanhados da Síria (24,3% ou 9,6 mil), da Somália (5,9% ou 2,3 mil) e do Paquistão (3,4% ou 1,4 mil). Entre os 55 pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal de 2022, nas nacionalidades mais representadas estão 20 pedidos do Afeganistão, 10 do Paquistão, 5 da Somália e 5 do Bangladesh – quadro 1.8.

Quadro 1.8. Pedidos de asilo de menores não acompanhados, por principais nacionalidade, na UE27 e em Portugal, 2021 e 2022

Principais nacionalidades	UE27			Principais nacionalidades	Portugal		
	2021	2022	% em 2022		2021	2022	% em 2022
Afeganistão	12.375	17.670	44,7	Afeganistão	35	20	36,4
Síria	4.640	9.625	24,3	Paquistão	5	10	18,2
Somália	1.420	2.330	5,9	Somália	5	5	9,1
Paquistão	1.160	1.355	3,4	Bangladesh	5	5	9,1
Egipto	465	955	2,4	Síria	5	0	
Eritreia	365	875	2,2				
Turquia	135	720	1,8				
Bangladesh	1.345	570	1,4				
Iraque	470	460	1,2				
Tunísia	120	440	1,1				
Total	25.130	39.530	100	Total	65	55	100

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

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.

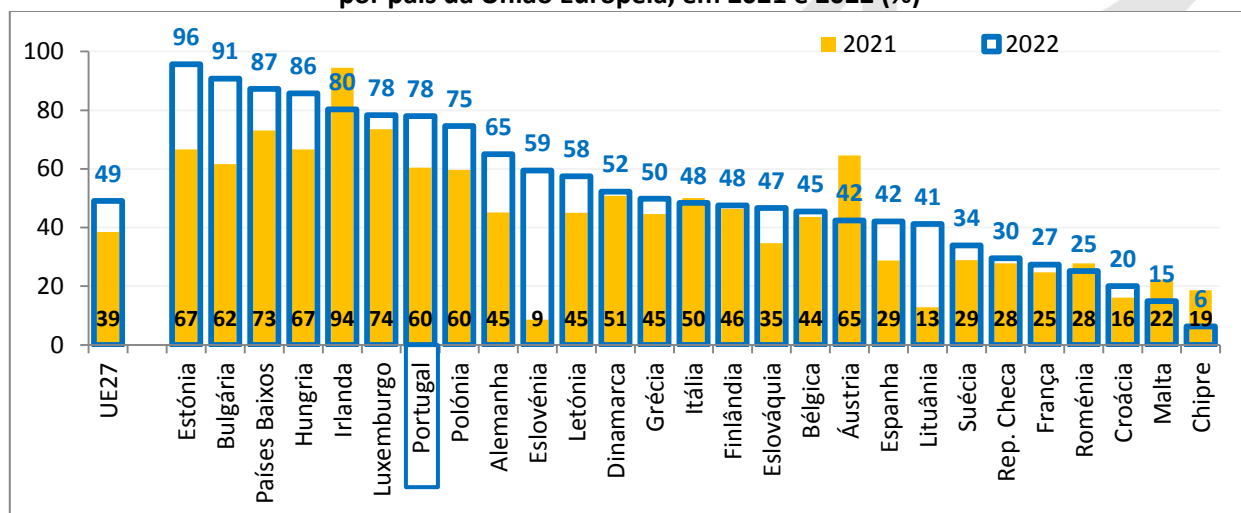
Em 2022 foram proferidas 632,4 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia (UE27), um pouco mais (taxa de variação anual de +20,6%) do que se havia registado em 2021 (524,3 mil decisões). Até 2021 o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes 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 2022, continuava a ocupar a primeira posição a Alemanha (31,2% das decisões proferidas ou 197,5 mil) refletindo um aumento global em valor absoluto e em importância

relativa do total de decisões de primeira instância (em 2021 foram 132,7 mil decisões, significando +48,9%); na segunda posição passa a constar a França (129,7 mil ou 20,5% das decisões da UE27 em 2022) que mostra uma diminuição no volume de decisões face ao ano anterior (137 mil em 2021 quando representaram 26,1%, tendo assumido em 2021 mais decisões que a Alemanha que representou nesse ano 25,3% das decisões da UE27); na terceira posição encontra-se a Espanha (83,4 mil decisões, representando 17,5% do total de decisões proferidas na UE27), mostrando uma quebra substantiva (embora em 2022 apresente um aumento de +17,5%, as decisões proferidas em 2022 contrastam com as registadas em 2020, ano em que proferiu mais decisões, atingiu 124,8 mil decisões e ocupou a segunda posição com 24% das decisões da UE27). Nas posições seguintes, em 2022, encontra-se a Itália (53 mil, +21,8% face ao ano anterior, ou 13,2% das decisões da UE27), a Áustria (39 mil, com o maior incremento de decisões de +108% face ao ano anterior, representando 6,2% das decisões da UE27 de 2022), e a Grécia, com uma quebra acentuada das decisões de primeira instância (38,6 mil ou 6,1% das decisões da UE27 em 2022, +3,9% face a 2021, por comparação a 62,2 mil em 2020 quando representaram 12% das decisões da UE27). Por contraste, nas posições com menos decisões proferidas sobre pedidos de asilo encontram-se países com menor número de querentes de asilo: em 2022, a Hungria foi o país da UE27 com menor número de decisões proferidas, apenas 35 (diminuindo de 60 decisões proferidas em 2021, -41,7% em 2022), seguindo-se a Croácia com 100 decisões proferidas (-77% face a 2021 quando proferiu 435 decisões), a Eslováquia com 150 decisões (+15,4% face a 2021, com 130 decisões), a Eslovénia com 345 decisões (+97,1% face ao ano anterior em que proferiu 175) e a Letónia com 400 decisões proferidas (em 2021 tinha proferido 200 decisões). Em 2022, Portugal ocupou a vigésima primeira posição com 865 decisões de primeira instância proferidas a pedidos de asilo ao país (ou 0,9 mil, representando +71,3% face ao ano anterior quando foram proferidas 505 decisões).

Conforme explicitado antes 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, e ao longo dos anos. Se 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 UE27; 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 sobre pedidos de asilo, por país da União Europeia, em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (atualização dos dados pela autora a partir de Oliveira, 2020).

Em 2022, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (49), foram a Estónia (96), a Bulgária (91), os Países Baixos (87), a Hungria (86), a Irlanda (80), o Luxemburgo (78), Portugal (78), a Polónia (75) e a Alemanha (65). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2022, o Chipre (6), Malta (15), Croácia (20), Roménia (25), França (27), República Checa (30) e a Suécia (34). Embora em 2019 e 2020, Portugal tenha integrado o

grupo de países com taxas de decisão positivas mais baixas (nos dois anos com uma taxa de 23%) e bastante aquém da média europeia, recupera em 2021 (60 decisões positivas por total de decisões proferidas) e em 2022 (78 decisões positivas por cada 100 decisões). Em 2021, a média europeia na taxa de decisões positivas tinha descido (39 decisões positivas por cada 100 decisões), identificando-se outros países com as mais elevadas taxas de decisão positiva a pedidos de asilo, acima da média europeia: em primeiro esteve a Irlanda (94 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas), seguindo-se o Luxemburgo (74), Países Baixos (73), Estónia (67), Hungria (67), Áustria (65), Bulgária (62), Polónia (60) e Portugal (60).

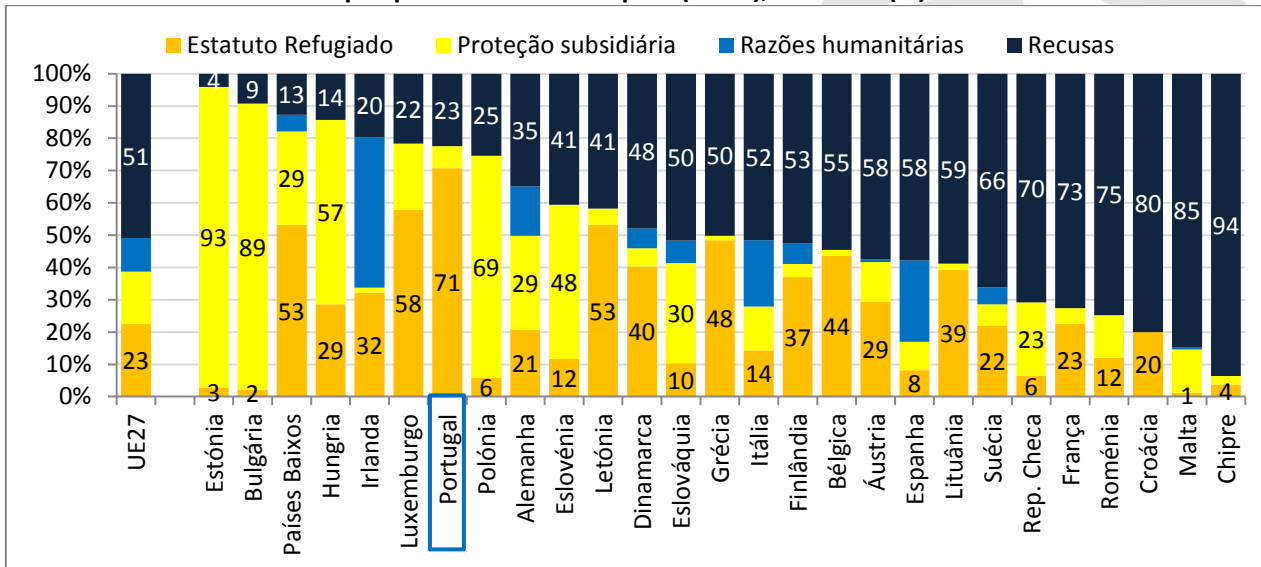
Nota-se que os países com maior número de pedidos de asilo apresentam, globalmente, taxas de decisão positiva relativamente mais baixas – caso mais evidente da França (25 decisões positivas em cada 100 em 2019, descendo para 22 em 2020, e recuperando novamente para 25 em 2021 e 27 em 2022) e da Espanha (66 em 2019, mas desce abruptamente para 41 em 2020 e 29 em 2021, embora recuperando para 42 em 2022) – ou ligeiramente acima da média – caso da Itália (20 em 2019, 28 em 2020, subindo porém para 50 em 2021 e 48 em 2022), da Alemanha (46 em 2019, 49 em 2020 e 45 em 2021, embora subindo para 65 em 2022) e da Grécia (53 em 2019, 55 em 2020, 45 em 2021 e 50 em 2022). 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, 74 em 2020, 94 em 2021 e 80 em 2022) e do Luxemburgo (57 em 2019, 64 em 2020, 74 em 2021 e 78 em 2022).

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). Em 2019 e 2020, Portugal estava entre os países da UE27 com as mais altas taxas de recusa (77% do total de decisões de primeira instância nos dois anos), passando em 2021 e 2022 para o grupo de países com taxas de recusa abaixo da média da UE27: em 2021 a taxa de recusa por total de decisões da UE27 foi de 61% e a de Portugal de 40% (-21pp), e em 2022 na UE27 desce para 51% e em Portugal para 23% (-28pp). 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). Já em 2021 a taxa de recusa da UE27 (média de 61%) variou entre 89% na Eslovénia e 6% na Irlanda, agravando-se os contrastes na UE27 em 2022, quando a taxa de recusa passa a variar entre 94% aplicada no Chipre (+5pp face a à taxa mais alta do ano anterior) e 4% na Estónia (-2pp que a taxa de recusa mais baixa no ano anterior).

Em 2022, entre os países com as menores taxas de recusa de pedidos de asilo destacaram-se a Estónia (4%), a Bulgária (9%), Países Baixos (13%), Hungria (14%), Irlanda (20%), Luxemburgo (22%) e Portugal (23%). Por contraste, os países que apresentaram maiores taxas de recusa de pedidos de asilo em 2022 foram o Chipre (94%), Malta (85%), Croácia (80%), Roménia (75%), França (73%), República Checa (70%) e Suécia (66%) – gráfico 1.11.

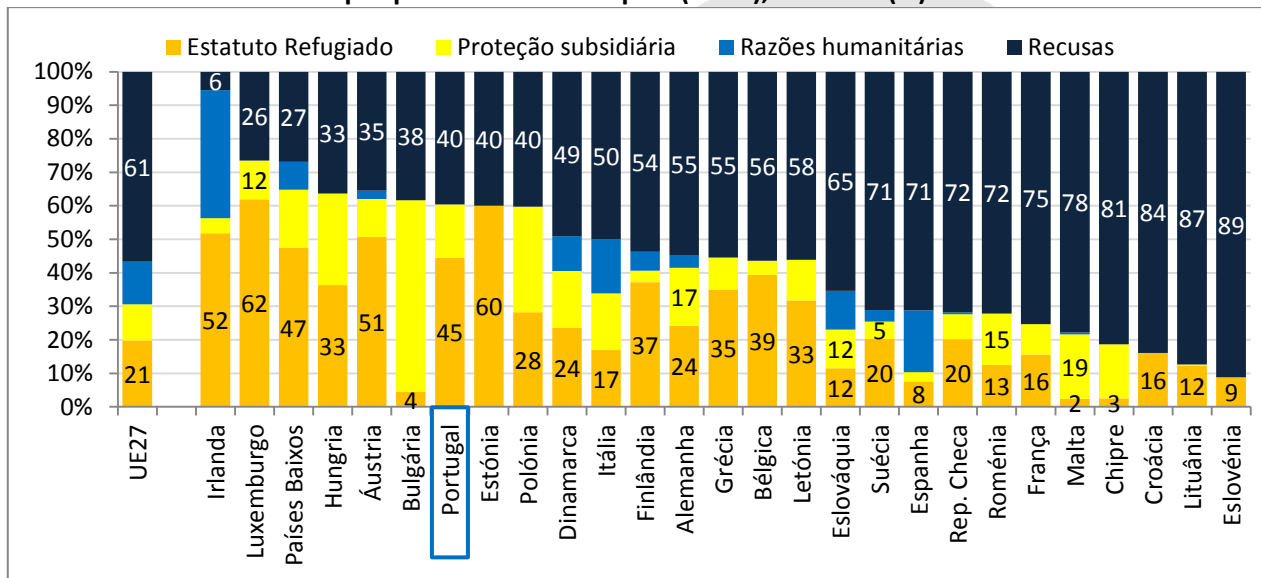
A evolução das taxas de recusa afeta diretamente a importância relativa da concessão do **estatuto de refugiado** entre as decisões de primeira instância proferidas. Em 2019 e 2020 a média da UE27 de concessões de estatuto de refugiado foi de 20 em cada 100 decisões proferidas, subindo para 21 em 2021 e 23 em 2022. 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). Já em 2021 a percentagem de decisões positivas para estatuto de refugiado variou entre 2% (em Malta) e 62% (no Luxemburgo), dilatando este intervalo em 2022, para variar entre 1% (em Malta) e 71% (em Portugal), tornando-se no último ano **Portugal o país com maior importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas** (7 em cada 10 decisões). Portugal mostra uma evolução muito favorável nos anos mais recentes, 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, para 45 em cada 100 decisões em 2021 e para 71 em cada 100 decisões em 2022 (o peso mais elevado de sempre) – compare-se os gráficos 1.11 e 1.12.

Gráfico 1.11. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 1.12. Distribuição das decisões de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2021 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

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 2022 o número de decisões positivas de pedidos de asilo na UE27 foi de 310.400 (49,1% do total de decisões desse ano), mantendo-se a distribuição das modalidades de decisões positivas observada em anos anteriores, mas com importâncias relativas ligeiramente inferiores na concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e superiores na proteção por razões humanitárias. A concessão do estatuto de refugiado desceu para menos de metade do total de decisões positivas (46% em 2022, quando em 2021 representaram 55,8%), refletindo uma perda de importância relativa embora um incremento em número

absoluto face a anos anteriores (de 112.660 concessões em 2021, sobem para 142.845 em 2022). Verifica-se ainda que embora em 2020, pela primeira vez, as concessões de proteção por razões humanitárias (26,2% ou 55.410) tenham suplantado as decisões positivas para proteção subsidiária (23,7% ou 50.250), em 2021 e 2022 volta-se a inverter esta tendência, passando as decisões positivas de proteção subsidiária (61.385 ou 30,4% das decisões positivas em 2021, e 101.705 ou 32,8% em 2022) a serem mais que as decisões positivas por razões humanitárias (27.990 ou 13,9% em 2021 e 65.850 ou 21,2% em 2022) – vd. quadros 1.9 e 1.10.

Quadro 1.9. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE27, em 2022

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	197.540	128.460	65,0	40.910	31,8	57.530	44,8	30.020	23,4	69.075	35,0
França	129.735	35.540	27,4	29.305	82,5	6.235	17,5	:	:	94.195	72,6
Espanha	83.385	35.125	42,1	6.815	19,4	7.385	21,0	20.925	59,6	48.260	57,9
Itália	53.060	25.680	48,4	7.610	29,6	7.205	28,1	10.865	42,3	27.385	51,6
Áustria	39.000	16.560	42,5	11.455	69,2	4.815	29,1	290	1,8	22.440	57,5
Grécia	38.645	19.245	49,8	18.730	97,3	515	2,7	0	0	19.405	50,2
Bélgica	24.025	10.920	45,5	10.495	96,1	430	3,9	:	:	13.105	54,5
Países Baixos	17.400	15.180	87,2	9.245	60,9	5.045	33,2	890	5,9	2.220	12,8
Suécia	10.010	3.395	33,9	2.205	64,9	655	19,3	530	15,6	6.615	66,1
Chipre	8.995	570	6,3	335	58,8	235	41,2	0	0	8.425	93,7
Polónia	5.190	3.870	74,6	300	7,8	3.570	92,2	0	0	1.320	25,4
Bulgária	4.815	4.370	90,8	100	2,3	4.270	97,7	:	:	445	9,2
Irlanda	4.470	3.590	80,3	1.440	40,1	70	1,9	2.085	58,1	880	19,7
Roménia	4.070	1.025	25,2	490	47,8	535	52,2	0	0	3.045	74,8
Finlândia	2.595	1.235	47,6	960	77,7	105	8,5	165	13,4	1.365	52,6
Estónia	2.195	2.100	95,7	60	2,9	2.040	97,1	0	0	90	4,1
Malta	1.270	190	15,0	15	7,9	170	89,5	10	5,3	1.075	84,6
Luxemburgo	1.245	975	78,3	720	73,8	255	26,2	:	:	270	21,7
Rep. Checa	1.100	325	29,5	70	21,5	250	76,9	0	0	775	70,5
Dinamarca	985	515	52,3	395	76,7	55	10,7	60	11,7	470	47,7
Portugal	865	675	78,0	615	91,1	60	8,9	:	:	195	22,5
Lituânia	740	305	41,2	290	95,1	15	4,9	0	0	435	58,8
Letónia	400	230	57,5	210	91,3	20	8,7	:	:	165	41,3
Eslovénia	345	205	59,4	40	19,5	165	80,5	:	:	140	40,6
Eslováquia	150	70	46,7	15	21,4	45	64,3	10	14,3	75	50,0
Croácia	100	20	20,0	20	100,0	0	0,0	0	0	80	80,0
Hungria	35	30	85,7	10	33,3	20	66,7	0	0	5	14,3
UE27	632.360	310.400	49,1	142.845	46,0	101.705	32,8	65.850	21,2	321.960	50,9

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Em particular no que toca às decisões positivas de atribuição do **estatuto de refugiado**, nos últimos anos destacou-se, em números absolutos, 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), de 38 mil em 2020 (35,6% do total de concessões do estatuto de refugiado), 32 mil em 2021 (28,7% do total de concessões do estatuto de refugiado) e 41 mil em 2022 (28,6%). O impacto das concessões do estatuto de refugiado pela Alemanha, no total de concessões na UE27, tem, porém, 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 passou 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). Já em 2021, encontra-se depois da Alemanha a França (21,3 mil), a Grécia (13 mil), a Áustria (9,5 mil), a Bélgica (8,3 mil) e os Países Baixos (7,8 mil). Finalmente, em 2022, depois da Alemanha, volta a estar a França (29,3 mil), a Grécia (18,7 mil), a Áustria (11,5 mil) e a Bélgica (10,5 mil). Os estatutos de refugiado concedidos por Portugal representaram até 2020 apenas 0,1% (60 concessões em 2019 e 75 em 2020) do total de estatutos concedidos pelos Estados-membros da UE27, embora aumente ligeiramente o impacto em 2021 para 0,2% com 225 concessões e para 0,4% em 2022 com 615 concessões (comparar quadros 1.9 e 1.10).

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 2022, a concessão do estatuto de refugiado teve mais impacto nas decisões positivas a pedidos de proteção internacional proferidas na Croácia (100%), na Grécia (97,3%), na Bélgica (96,1%), na Lituânia (95,1%), na Letónia (91,3%) e em Portugal (91,1%). Já em 2021 se tinham destacado neste âmbito a Croácia e a Eslovénia (100% das suas decisões positivas foram de concessão do estatuto de refugiado), a Lituânia (96,4%), a Bélgica (90,3%), a Estónia (90%), o Luxemburgo (84,3%) e a Finlândia (80,3%). 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, embora subindo para 78,9% em 2020, 73,8% em 2021, quando passam para a décima posição entre os países da UE27 com maior percentagem de concessões do estatuto de refugiado entre as decisões positivas, e 91,1% em 2022, subindo para a sexta posição.

No extremo oposto, encontramos a Bulgária (7,2% em 2021 e 2,3% em 2022), Chipre (13,5% em 2021), Malta (11,1% em 2021 e 7,9% em 2022) e a Espanha (26,2% em 2021 e 19,4% em 2022), como sendo os países europeus com menor percentagem de concessões do estatuto de refugiado no total das suas decisões positivas para requerentes de asilo, destacando-se ainda em 2022 a Estónia (apenas 2,9%) e a Polónia (7,8%). Verifica-se, assim, 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 recebem em cada ano.

Entre as 61,4 mil em 2021 e 101,7 mil em 2022 concessões do **estatuto de proteção subsidiária** na UE27, a Alemanha tem-se também evidenciado, atribuindo em 2021 cerca de 23 mil (37,5% do total das atribuições de estatuto de proteção subsidiária da UE27) e em 2022 cerca de 57,5 mil (subindo o seu impacto para 56,6% do total de concessões do estatuto de proteção subsidiária na UE27). Nas posições seguintes, embora até 2021 se tenha destacado a França (perto de 11 mil em 2019, 7 mil em 2020 e 12,5 mil em 2021, representando respetivamente 20,7%, 14,3% e 19,9% do total de estatutos de proteção subsidiária atribuídos na UE27) em 2022 passa para a quarta posição (diminuindo para 6,2 mil concessões), passando para a segunda posição em 2022 a Espanha (7,4 mil concessões do estatuto de proteção subsidiária em 2022, face a 5,4 mil em 2021), seguida da Itália (7,2 mil concessões em 2022 e tinham sido 7,4 mil em 2021). Portugal representou em 2022 apenas cerca de 0,06% das decisões favoráveis de proteção subsidiária do espaço europeu (o equivalente a 60 concessões), embora em 2021 com 80 concessões tenha representado 0,13%, refletindo quebras nas concessões deste tipo de proteção internacional desde 2018, quando o país representou 0,7% das concessões de proteção subsidiária da UE (405 concessões de proteção subsidiária). O impacto das concessões de proteção subsidiária no total das decisões positivas de Portugal apresenta uma evolução oscilante nos últimos anos: dum impacto de 15,8% em 2020, aumentam o seu impacto para 26,2% em 2021, para voltar a descer para 8,9% em 2022. Considerando o impacto das concessões de proteção subsidiária nas decisões positivas de cada país da UE27, verifica-se que os países com maior prevalência desta modalidade de proteção internacional nos três últimos anos são: Bulgária

(92,8% das suas decisões positivas originaram proteção subsidiária em 2021 e 97,7% em 2022), Chipre (88,5% em 2019, 91,3% em 2020 e 86,7% em 2021) e Malta (85,2% das decisões positivas do país em 2019, 70,4% em 2020, 86,1% em 2021 e 89,5% em 2022). – vd. quadros 1.9 e 1.10.

Quadro 1.10. Decisões de 1ª Instância a pedidos de proteção internacional, por país da UE27, em 2021

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	% B	N	% B	N	% B		
França	137.015	33.875	24,7	21.340	63,0	12.535	37,0	0	0,0	103.140	75,3
Alemanha	132.680	59.850	45,1	32.065	53,6	22.995	38,4	4.785	8,0	72.830	54,9
Espanha	70.985	20.405	28,7	5.355	26,2	2.025	9,9	13.030	63,9	50.580	71,3
Itália	43.550	21.805	50,1	7.380	33,8	7.350	33,7	7.080	32,5	21.745	49,9
Grécia	37.205	16.575	44,6	13.035	78,6	3.535	21,3	0	0,0	20.630	55,4
Bélgica	21.030	9.165	43,6	8.280	90,3	885	9,7	0	0,0	11.865	56,4
Áustria	18.760	12.105	64,5	9.500	78,5	2.145	17,7	460	3,8	6.655	35,5
Países Baixos	16.505	12.065	73,1	7.825	64,9	2.865	23,7	1.375	11,4	4.435	26,9
Chipre	12.270	2.290	18,7	310	13,5	1.985	86,7	0	0,0	9.980	81,3
Suécia	10.215	2.955	28,9	2.075	70,2	520	17,6	355	12,0	7.260	71,1
Roménia	4.100	1.140	27,8	515	45,2	625	54,8	0	0,0	2.960	72,2
Polónia	3.610	2.155	59,7	1.020	47,3	1.135	52,7	0	0,0	1.455	40,3
Lituânia	3.275	420	12,8	405	96,4	10	2,4	0	0,0	2.860	87,3
Bulgária	3.270	2.015	61,6	145	7,2	1.870	92,8	0	0,0	1.255	38,4
Finlândia	2.300	1.065	46,3	855	80,3	80	7,5	130	12,2	1.235	53,7
Irlanda	1.545	1.460	94,5	800	54,8	70	4,8	590	40,4	85	5,5
Dinamarca	1.525	775	50,8	360	46,5	260	33,5	160	20,6	750	49,2
Luxemburgo	1.170	860	73,5	725	84,3	135	15,7	0	0,0	310	26,5
Rep. Checa	935	260	27,8	190	73,1	70	26,9	5	1,9	675	72,2
Malta	810	180	22,2	20	11,1	155	86,1	5	2,8	630	77,8
Portugal	505	305	60,4	225	73,8	80	26,2	0	0,0	200	39,6
Croácia	435	70	16,1	70	100,0	0	0,0	0	0,0	365	83,9
Letónia	200	90	45,0	65	72,2	25	27,8	0	0,0	115	57,5
Eslovénia	175	15	8,6	15	100,0	0	0,0	0	0,0	155	88,6
Eslováquia	130	45	34,6	15	33,3	15	33,3	15	33,3	85	65,4
Estónia	75	50	66,7	45	90,0	0	0,0	0	0,0	30	40,0
Hungria	60	40	66,7	20	50,0	15	37,5	0	0,0	20	33,3
UE27	524.325	202.035	38,5	112.660	55,8	61.385	30,4	27.990	13,9	322.295	61,5

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

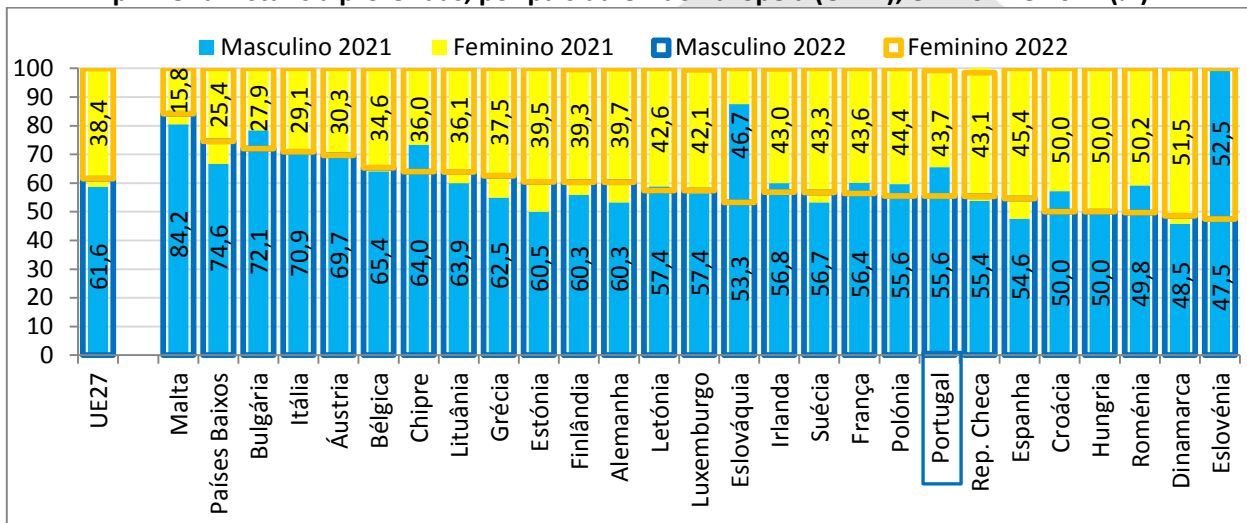
Relativamente às 65,8 mil autorizações concedidas por **razões humanitárias** na UE27 em 2022, como em anos anteriores, a quase totalidade foi atribuída em apenas três países: na Alemanha 30 mil concessões (45,6% do total de proteção por razões humanitárias concedida na UE27 em 2022, e representaram 17,7% em 2021), na Espanha 20,9 mil concessões (31,8% em 2022, mas chegaram a representar 78,2% em 2019, 81,8% em 2020 e 48,1% em 2021 do total da UE27), e na Itália com 10,9 mil concessões (16,5% em 2022, evoluindo de 3,1% em 2019, 9,9% em 2020 e 6,3% em 2021). A proteção por razões humanitárias tem especial impacto na Espanha, onde estas concessões representam mais de metade das decisões positivas para requerentes de asilo do país (91,7% em 2019, 88,7% em 2020, 63,9% em 2021 e 59,6% em 2022) – vd. quadros 1.9 e 1.10.

Verifica-se, por outro lado, que os Estados-membros da UE27 parecem manter-se sensíveis à **necessidade de proteção específica para os grupos mais vulneráveis**, neste caso para os requerentes de grupos etários

de menor idade (vd. gráfico 1.14) e do sexo feminino (vd. gráfico 1.13).

Como se detalhou antes (vd. gráfico 1.6), globalmente na UE27 há mais pedidos de asilo de homens (representaram 63% em 2019, 65% em 2020, 70% em 2021 e 71% em 2022 do total de pedidos de asilo) do que mulheres (37% em 2019, 35% em 2020, 30% em 2021 e 29% em 2022). 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 41% do total de decisões positivas em 2021 (+11 pontos percentuais que nos pedidos) e 38% em 2022 (+9pp 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 2022, essa maior proteção é especialmente clara em países como Portugal, onde de 27,4% dos pedidos de proteção internacional, o sexo feminino passa a representar 43,7% das decisões positivas (+16pp), a Bulgária (decisões positivas do sexo feminino a representar 27,9%, +16pp que nos pedidos), a Hungria (decisões positivas do sexo feminino a representar 50%, +17pp que nos pedidos), a Eslováquia (decisões positivas do sexo feminino com 46,7%, +18pp), a República Checa (43,1% nas decisões ou +20pp que nos pedidos), a Áustria (30,3% ou +21pp), a Roménia (50,2% ou +22pp) e a Eslovénia (52,5% ou +35pp). Em Espanha, o país da UE27 onde em 2022 (tal como em anos anteriores) as mulheres já assumiam a maior importância relativa nos pedidos (45,9% dos pedidos), passam a representar 45,4% das decisões positivas (neste caso uma ligeira perda de importância relativa de -0,5pp).

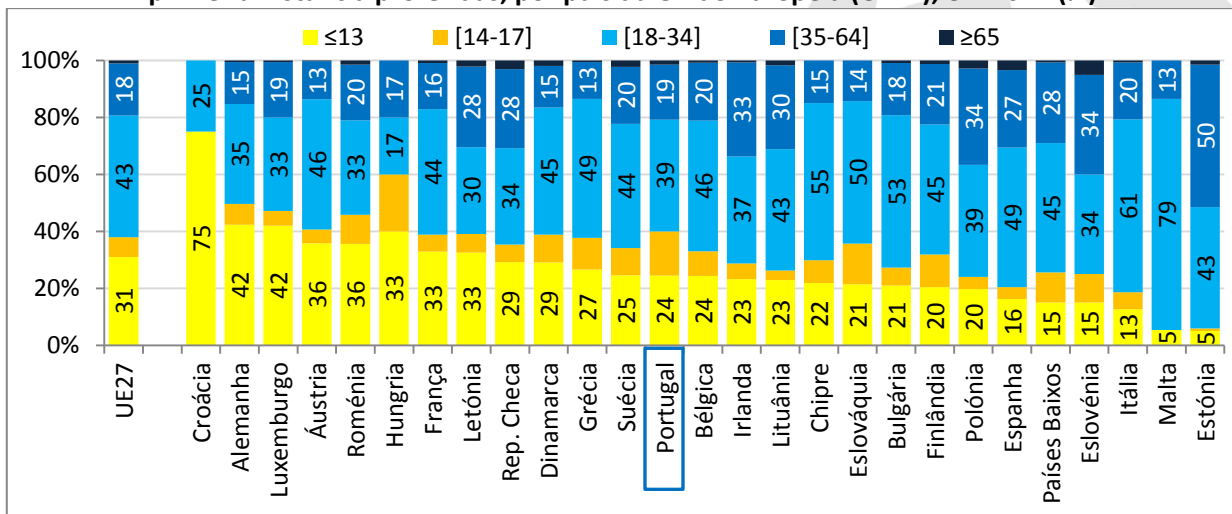
Gráfico 1.13. Distribuição por sexo dos requerentes de asilo com decisões positivas de primeira instância proferidas, por país da União Europeia (UE27), em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (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 os países da UE27 também estão sensíveis à necessidade de **proteção específica para os requerentes de menor idade**. Em 2022 a importância relativa dos requerentes com menos de 14 anos de idade sobe de 18% nos pedidos na UE27 para 31% nas decisões de primeira instância positivas (+13 pontos percentuais), enquanto o grupo etário que mais perde importância relativa é o dos 18-34 anos, com -10,9pp, de um impacto de 53,6% nos pedidos de proteção internacional, passa a representar 42,7% das decisões positivas. Em 2022, os países que mais se destacaram neste incremento da importância relativa dos menores de 14 anos, da análise dos pedidos para as decisões positivas, foram: a Croácia (+46pp), a Áustria (+28pp), a Roménia (+21pp), a República Checa (+18pp), o Chipre (+17pp) e o Luxemburgo (+15pp). Em Portugal, os requerentes menores de 14 anos de 2022 representaram nos pedidos 11,3%, passando a representar 24,4% nas decisões positivas (+13,1pp), enquanto os requerentes do grupo etário 18-34 anos representaram nos pedidos 57,7% e passam a ter um impacto nas decisões positivas desse ano de 39,3% (-18,4pp) – comparar gráfico 1.7 com gráfico 1.14.

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 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

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 20 principais nacionalidades, 2022

Nacionalidades principais	Total de Decisões	Decisões positivas	Taxa de reconhecimento
Síria	106.895	100.695	94,2
Afeganistão	83.145	70.635	85,0
Venezuela	28.905	22.050	76,3
Iraque	26.785	9.455	35,3
Paquistão	25.365	3.915	15,4
Turquia	22.820	8.165	35,8
Bangladesh	21.285	2.285	10,7
Colômbia	20.655	1.630	7,9
Geórgia	19.145	1.475	7,7
Nigéria	16.590	3.930	23,7
Somália	16.040	9.870	61,5
Albânia	12.445	1.325	10,6
Marrocos	10.785	815	7,6
Mali	10.095	7.270	72,0
Tunísia	9.915	590	6,0
Guiné	9.160	3.010	32,9
Rep. D. Congo	8.840	2.410	27,3
Costa do Marfim	8.650	2.440	28,2
Ucrânia	8.605	7.760	90,2
Eritreia	8.580	7.315	85,3
Total	632.515	310.405	49,1

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

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.

Do total das decisões de 1ª instância a pedidos de asilo nos países da UE27 em 2022 (632,5 mil), cerca de metade deu origem a decisões positivas (310,4 mil), traduzindo uma taxa média de reconhecimento no último ano de 49,1% no espaço europeu (vd. quadro 1.11). Entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2022 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 síria (94,2%, das 106,9 mil decisões, 100,7 mil foram positivas, reconhecendo-se a necessidade de proteção internacional), seguida da nacionalidade ucraniana (90,2%, das 8,6 mil decisões 7,8 mil foram favoráveis), dos nacionais da Eritreia com 85,3%, do Afeganistão (85%), da Venezuela (76,3%), do Mali (72%) e da Somália (61,5%), tendo as restantes nacionalidades mais representadas nas decisões de 1ª instância em 2022 obtido menos de 36% de taxa de reconhecimento ao pedido de proteção internacional nos países da UE27. Em contraste, entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2022, destacam-se com as mais baixas taxas de reconhecimento: os nacionais da Tunísia (6%, das 9,9 mil decisões proferidas em 2022, apenas 0,6 mil foram positivas), de Marrocos (7,6%, das 10,8 mil decisões apenas 0,8 mil foram favoráveis), da Geórgia (7,7%), da Colômbia (7,9%), da Albânia (10,6%), do Bangladesh (10,7%) e do Paquistão (15,4%).

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 20 principais nacionalidades, 2022

Nacionalidades principais	Total de decisões	Decisões positivas	Taxa de reconhecimento	
			Portugal	UE27
Afeganistão	530	530	100	85,0
Síria	40	40	100	94,2
Marrocos	30	0	0	7,6
Índia	20	0	0	1,8
Angola	20	5	25,0	14,8
Nigéria	15	5	33,3	23,7
Senegal	15	0	0	17,0
Gâmbia	15	5	33,3	25,5
Guiné-Bissau	15	0	0	20,7
Venezuela	10	0	0	76,3
Colômbia	10	0	0	7,9
Somália	10	10	100	61,5
Mali	10	10	100	72,0
Ucrânia	10	10	100	90,2
Sudão	10	10	100	48,1
Argélia	10	0	0	10,9
Congo	10	10	100	15,5
Iraque	5	5	100	35,3
Paquistão	5	5	100	15,4
Bangladesh	5	5	100	10,7
Total	870	675	77,6	49,1

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

Comparando os resultados do total da UE27 com os resultados de Portugal para 2022 e 2021 (quadro 1.12 e 1.13), identifica-se que o país, com a exceção dos pedidos de nacionais do Afeganistão (que incrementaram especialmente a partir de 2021), tem recebido mais pedidos de proteção internacional de

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).

nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento, o que explicou em parte a baixa taxa de decisões positivas do país em 2019 e 2020 (de apenas 23 decisões positivas em cada 100 decisões), embora subindo para 60 decisões positivas em cada 100 decisões em 2021 e 78 decisões positivas por cada 100 decisões em 2022 por comparação à média global dos países da UE27 (39 decisões positivas em cada 100 decisões em 2021 e 49 em cada 100 em 2022).

Quadro 1.13. 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 20 principais nacionalidades, 2021

Nacionalidades principais	Total de decisões	Decisões positivas	Taxa de reconhecimento Portugal	Taxa de reconhecimento UE27
Afeganistão	100	100	100	71,0
Síria	75	70	93,3	72,0
Marrocos	40	0	0	10,7
Angola	30	0	0	9,5
Guiné-Bissau	30	0	0	15,9
Somália	25	25	100	57,9
Gâmbia	15	5	33,3	15,8
Senegal	15	0	0	14,5
Índia	15	0	0	2,7
Iraque	15	15	100	37,0
Turquia	10	10	100	37,8
Eritreia	10	10	100	81,8
Sudão	10	10	100	44,6
Guiné	10	5	50	28,6
Nigéria	10	5	50	17,7
Irão	10	10	100	44,8
Ucrânia	5	5	100	17,2
Rússia	5	5	100	21,9
Congo	5	5	100	20,9
Rep. D. Congo	5	0	0	23,1
Total	505	305	60,4	38,5

Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Em 2021 e 2022, a maioria das decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas em Portugal foram para requerentes nacionais do Afeganistão (100 em 2021 e 530 em 2022 decisões entre um total de, respetivamente, 505 e 870 decisões proferidas no país) e da Síria (75 decisões em 2021 e 40 decisões em 2022), tendo todas sido favoráveis, conduzindo a uma taxa de reconhecimento de 100% destas nacionalidades no país (ligeiramente superior à média global na UE27 com taxa de reconhecimento de, respetivamente, de 85% e 94% no último ano). Seguiram-se a essas nacionalidades, requerentes de países com baixas taxas de reconhecimento tanto em Portugal como na generalidade dos países da UE27: na terceira posição encontram-se em 2022 os requerentes de Marrocos, sobre os quais foram proferidas 30 decisões todas desfavoráveis (taxa de reconhecimento de 0% em Portugal e 7,6% na UE27 em 2022); seguindo-se os nacionais da Índia com 20 decisões todas desfavoráveis (0% de taxa de reconhecimento em Portugal e 1,8% na UE27); de Angola com 20 decisões, das quais 5 foram favoráveis (taxa de reconhecimento de 25% em Portugal, ligeiramente superior à média global da UE27 de 14,8% em 2022); da Nigéria com 15 decisões, das quais 5 favoráveis (taxa de reconhecimento de 33% em Portugal e 23,7% na UE27), do Senegal com 15 decisões todas desfavoráveis (taxa de reconhecimento de 0% em Portugal versus 17% na UE27), da Gâmbia com 15 decisões, das quais 5 favoráveis (taxa de reconhecimento de 33% em Portugal e 25,5% na UE27), da Guiné-Bissau com 15 decisões todas desfavoráveis (taxa de reconhecimento de 0% em Portugal versus 20,7% na UE27), da Venezuela com 10 decisões todas desfavoráveis (taxa de reconhecimento de 0% em Portugal, contrastando com o apurado na UE27 de 76% em 2022) – repetindo-

se novamente o contraste com a taxa de reconhecimento de proteção internacional da UE27 para venezuelanos, já que também em 2020 em Portugal nenhum requerente da Venezuela obteve uma decisão favorável ao seu pedido de proteção internacional quando na UE27 a taxa de reconhecimento da Venezuela foi a mais elevada (95%) – e da Colômbia com 10 decisões todas desfavoráveis (taxa de reconhecimento de 0% em Portugal e 7,9% na UE27). Identificam-se ainda em 2022 outras nacionalidades a quem Portugal concedeu uma taxa de reconhecimento de 100%: a nacionais da Somália (10 decisões todas favoráveis, versus uma taxa de reconhecimento de 61,5% na UE27), do Mali (10 decisões todas favoráveis, versus uma taxa de reconhecimento de 72% na UE27), da Ucrânia (10 decisões todas favoráveis, versus uma taxa de reconhecimento de 90,2% na UE27), do Sudão (10 decisões todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento da UE27 se tenha ficado em 2022 por 48,1%), do Congo (10 decisões todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento da UE27 não ido além dos 15,5%), do Iraque (5 decisões todas favoráveis, embora a taxa de reconhecimento da UE27 seja de 35,3%), do Paquistão (5 decisões todas favoráveis, versus uma taxa de reconhecimento de apenas 15,4% na UE27), e do Bangladesh (5 decisões todas favoráveis, versus uma taxa de reconhecimento de apenas 10,7% na UE27).

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 surjam ao longo dos anos no número de decisões proferidas em Portugal, apresentam normalmente baixas taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional, tanto em Portugal como na generalidade dos países da UE27. Ilustram bem esta realidade as decisões proferidas sobre requerentes de Angola (0% de taxa de reconhecimento em Portugal em 2020 e 2021 versus, respetivamente, 11,7% e 9,5% na UE27, e 25% de taxa em Portugal em 2022 versus 14,8% na UE27 nesse ano), da Guiné-Bissau (0% de taxa de reconhecimento em Portugal em 2020, 2021 e 2022, versus, respetivamente, 9,8%, 15,9% e 20,7% de taxa na UE27), e do Brasil (0% de taxa de reconhecimento em Portugal em 2020, 2021 e 2022, embora, respetivamente, 8,3%, 26,5% e 16,7% de taxa de reconhecimento na UE27 nos últimos anos).

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 de pedidos de asilo 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%, subindo as desistências novamente em 2021 e 2022 para, respetivamente, 68.985 (+50,1% em 2021 face a 2020) e 137.925 (+99,9% em 2022 face a 2021) – vd. quadro 1.14.

No volume de desistências de pedidos de asilo que se encontravam pendentes não se destacam exatamente os mesmos países onde se identificam mais pedidos de asilo ou maior número de decisões positivas. Em 2022, o maior número absoluto de desistências foi registado na Áustria (42,2 mil, incrementando bastante face ao ano anterior em que se encontrava na terceira posição com 7,9 mil desistências), incrementando bastante o seu impacto no total de desistências da UE27 (em 2022 passam a significar 30,6% das desistências da UE27, quando representaram 11,4% das desistências da UE27 em 2021), seguindo-se a Bulgária (14,9 mil desistências ou 10,8% das desistências da UE27 nesse ano), a Grécia (14,4 mil desistências ou 10,4% da UE27, deixando de ocupar a primeira posição que teve em 2021 com

15,8 mil desistências a representar 22,8%), a Itália (com 10,2 mil desistências ou 7,4% das desistências da UE27 em 2022, deixando de ocupar as primeiras posições quando oscilou em anos anteriores entre 14 mil desistências em 2019, 10 mil em 2020, e 8,3 mil em 2021 quando representaram 12,1% das desistências da UE27), e a Alemanha (8,9 mil desistências em 2022 ou 6,4% do total de desistências na UE27, subindo de 5,2 mil desistências em 2021, mas representaram 7,6% do total).

Portugal tem vindo a aumentar também 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 em 2020 (com 720 desistências, +51,6% face ao ano anterior), 1,5% em 2021 (com 1.040 desistências, +44,4% face ao ano anterior) e 1% em 2022 (com 1.335 desistências, +28,4% face ao ano anterior) – vd. quadro 1.14.

Quadro 1.14. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, e taxa de desistências por total de pedidos*, por país da UE27, em 2021 e 2022

País	2021			2022			Taxa de variação de desistências 2021/2022
	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	
Áustria	7.855	39.900	19,7	42.240	108.755	38,8	+437,7
Bulgária	2.935	11.000	26,7	14.915	20.390	73,1	+408,2
Grécia	15.760	28.355	55,6	14.380	37.375	38,5	-8,8
Itália	8.340	53.610	15,6	10.225	84.290	12,1	+22,6
Alemanha	5.240	190.545	2,8	8.885	243.835	3,6	+69,6
Roménia	5.120	9.585	53,4	7.845	12.355	63,5	+53,2
Chipre	2.860	13.670	20,9	7.005	22.190	31,6	+144,9
Espanha	2.195	65.295	3,4	4.280	117.945	3,6	+95,0
Polónia	1.110	7.795	14,2	4.120	9.810	42,0	+271,2
Eslovénia	3.445	5.300	65,0	3.985	6.785	58,7	+15,7
Croácia	2.035	2.930	69,5	3.470	12.870	27,0	+70,5
Bélgica	2.580	24.970	10,3	2.860	36.740	7,8	+10,9
Suécia	2.080	13.990	14,9	2.840	18.605	15,3	+36,5
Países Baixos	1.785	26.520	6,7	2.245	37.020	6,1	+25,8
Dinamarca	435	2.080	20,9	2.060	4.565	45,1	+373,6
Portugal	1.040	1.540	67,5	1.335	2.115	63,1	+28,4
Malta	1.535	1.595	96,2	1.305	1.320	98,9	-15,0
França	900	120.685	0,7	920	156.455	0,6	+2,2
Irlanda	270	2.650	10,2	740	13.660	5,4	+174,1
Lituânia	585	3.940	14,8	630	1.025	61,5	+7,7
Eslováquia	210	370	56,8	385	545	70,6	+83,3
Finlândia	150	2.525	5,9	360	5.780	6,2	+140,0
Rep. Checa	145	1.405	10,3	355	1.685	21,1	+144,8
Luxemburgo	70	1.415	4,9	245	2.445	10,0	+250,0
Letónia	290	615	47,2	205	620	33,1	-29,3
Estónia	10	80	12,5	80	2.945	2,7	-
Hungria	0	40	0,0	5	45	11,1	-
UE27	68.985	632.405	10,9	137.925	962.160	14,3	+99,9

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

Procurando relativizar o número absoluto de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários de cada país da 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 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 Áustria, a Itália e a Grécia (quadro 1.4). Por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE27 em 2022 foram o Chipre, Malta, a Croácia, a Roménia, a França, a República Checa e a Suécia (gráfico 1.11). Ora, nas taxas de desistência outros países aparecem com maior expressão: em 2022, destacam-se com as mais elevadas taxas de desistência Malta (98,9% ou 99 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano), Bulgária (73,1%), Eslováquia (70,6%), Roménia (63,5%) e, na quinta posição, Portugal (63,1% ou 63 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano). Já em 2021, Portugal se havia destacado na terceira posição, como um dos países com a mais elevada taxa de desistência de pedidos de asilo pendentes (67,5% ou 67 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano), seguindo nesse ano a Croácia (69,5%) e Malta (96,2%). Por contraste, nos últimos anos, mantem-se a França (0,7% em 2021 e 0,6% em 2022), a Alemanha (2,8% em 2021 e 3,6% em 2022), a Espanha (3,4% em 2021 e 3,6% em 2022), os Países Baixos (6,7% em 2021 e 6,1% em 2022) e a Irlanda (10,2% em 2021, descendo para 5,4% em 2022) como os países da UE27 com menor prevalência de desistências de pedidos de asilo pendentes – vd. quadro 1.14.

Quadro 1.15. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, por principais nacionalidades dos requerentes, em Portugal e na UE27, 2022

Principais nacionalidades no Total UE27	Total UE27		Taxa de desistência Total UE27	Principais nacionalidades em Portugal	Portugal (Desistências 2022)		Taxa de desistência Portugal*	Taxa de desistência Total UE27 (Comparado)
	N	%	%		N	%	%	
Afganistão	35.125	25,5	28,3	Afganistão	240	18,0	25,0	28,3
Índia	11.145	8,1	43,0	Índia	140	10,5	45,2	43,0
Síria	9.295	6,7	6,9	Gâmbia	100	7,5	42,6	18,2
Ucrânia	9.005	6,5	33,7	Marrocos	90	6,7	39,1	19,8
Turquia	7.590	5,5	14,4	R. Dominicana	80	6,0	88,9	16,9
Paquistão	7.490	5,4	20,1	Senegal	75	5,6	55,6	12,7
Tunísia	7.230	5,2	34,1	Síria	70	5,2	200,0	6,9
Iraque	4.830	3,5	16,2	Paquistão	50	3,7	32,3	20,1
Bangladesh	4.455	3,2	13,2	Rep. D. Congo	45	3,4	60,0	11,6
Marrocos	4.250	3,1	19,8	Angola	45	3,4	45,0	6,5
Egipto	3.320	2,4	21,5	Guine	35	2,6	35,0	6,8
Geórgia	2.190	1,6	7,7	Guiné-Bissau	35	2,6	33,3	22,6
Nigéria	2.060	1,5	11,1	Iraque	25	1,9	83,3	16,2
Rússia	1.785	1,3	9,7	Nigéria	25	1,9	55,6	11,1
Rep. D. Congo	1.560	1,1	11,6	Argélia	25	1,9	41,7	18,2
Argélia	1.560	1,1	18,2	Ucrânia	20	1,5	11,4	33,7
Colômbia	1.410	1,0	3,3	Gana	20	1,5	40,0	22,7
Irão	1.350	1,0	10,0	Colômbia	15	1,1	15,8	3,3
Somália	1.280	0,9	7,2	Serra Leoa	15	1,1	30,0	10,1
Albânia	1.090	0,8	8,3	Congo	15	1,1	75,0	7,5
Total	137.925	100	14,3	Total	1.335	100	63,1	14,3

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2021 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Para efeitos deste exercício comparado das taxas de desistência por principais nacionalidades em Portugal, considera-se o número de desistências por cada 100 primeiros pedidos em 2021 e 2022 (agregado dos dois anos). Agregou-se os dois anos por se assumir que

os processos nem sempre são decididos no próprio ano do pedido, como bem torna evidente o caso português (em 2022 algumas nacionalidades têm mais desistências que pedidos de asilo), havendo por isso desistências que ocorrem de processos entrados no ano anterior (ou mesmo antes).

Importa atender, porém, 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 (vd. quadro 1.15).

Em 2022, no acumulado dos países da UE27, as nacionalidades que mais se destacaram nas desistências de processos de asilo pendentes num Estado-membro europeu foram a afegã (35,1 mil desistências, representando 25,5% do total de desistências na UE27 nesse ano), a indiana (11,1 mil desistências, correspondendo a 8,1% do total de desistências na UE27), a síria (9,3 mil ou 6,7% do total de desistências da UE27), a ucraniana (9 mil ou 6,5%), a turca (7,6 mil ou 5,5%) e a paquistanesa (7,5 mil ou 5,4%) – vd. quadro 1.15. 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 1.16. Desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários, por principais nacionalidades dos requerentes, em Portugal, 2021

Principais nacionalidades	Desistências	Agregado dos Pedidos de asilo em 2020 e 2021	Taxa de desistências
Gâmbia	135	225	60,0
Marrocos	100	205	48,8
Síria	85	20	425,0
Índia	80	80	100,0
Guiné-Bissau	75	145	51,7
Guiné	60	140	42,9
Senegal	60	125	48,0
Afeganistão	45	700	6,4
Angola	30	160	18,8
Sudão	30	10	300,0
Iraque	30	20	150,0
Sudão do Sul	25	0	:
Nigéria	25	60	41,7
Serra Leoa	25	45	55,6
Paquistão	20	60	33,3
Total	1.040	2.540	40,9

Fonte: EUROSTAT, extraído a 3/05/2022 (sistematização e cálculos da autora). // Nota: * Para efeitos do cálculo das taxas de desistência por principais nacionalidades em Portugal, considerou-se o número de desistências por cada 100 primeiros pedidos agregados em 2020 e 2021. 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 e 2021 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 2022 destacam-se com maior número de desistências de processos pendentes em Portugal os nacionais do Afeganistão (240 desistências de pedidos de asilo pendentes entre as 1.335 apuradas em 2022 em Portugal, representando 18% do total de desistências no país no último ano), da Índia (140 desistências a representar 10,5% do total do país), da Gâmbia (100 desistências ou 7,5%) e de Marrocos (90 desistências ou 6,7%). Em 2021, as principais nacionalidades nas desistências registadas em

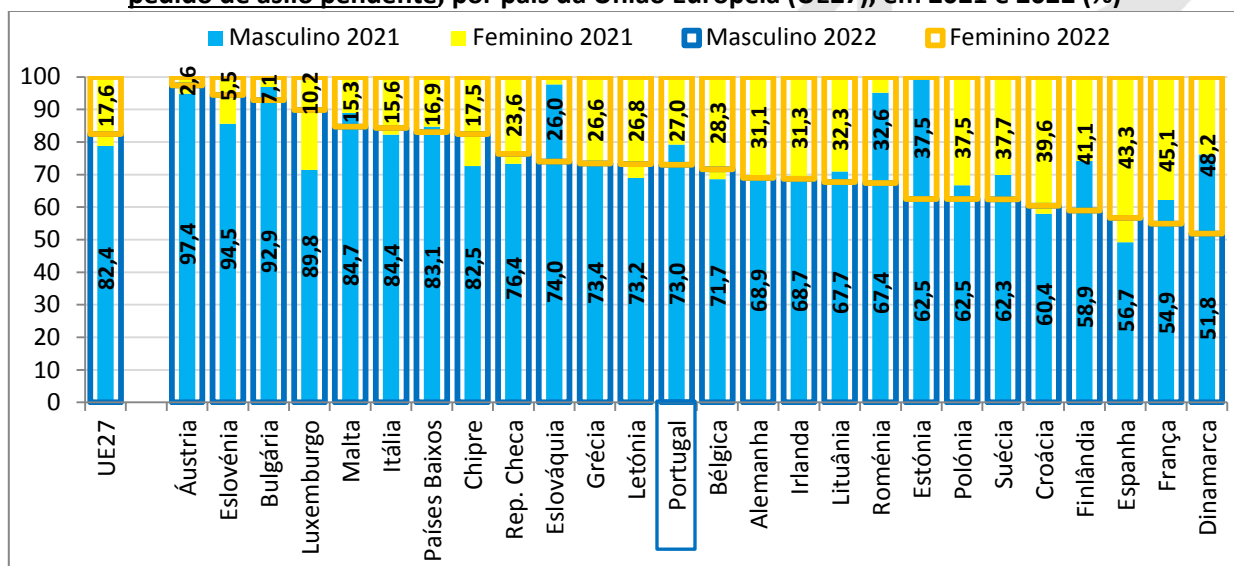
Portugal (vd. quadro 1.16) foram a Gâmbia (135 desistências ou 13% das desistências de pedidos de asilo pendentes em Portugal), Marrocos (9,6% das desistências em Portugal ou o correspondente a 100 desistências), a Síria (8,2% das desistências em Portugal nesse ano, ou 85 desistências), a Índia (7,7% do total ou 80 desistências), Guiné-Bissau (7,7% das desistências em Portugal ou 75), Guiné e Senegal (ambos com 60 desistências cada, representando 7,2% do total das desistências de pedidos de asilo de 2021).

Identifica-se, por outro lado, que há bastante heterogeneidade nas **taxas de desistência** em função da nacionalidade do requerente. Entre as vinte nacionalidades com maior número absoluto de desistências de pedidos de asilo em 2022, com as mais elevadas taxas de desistência de processos de asilo (considerando o número de desistência por cada 100 primeiros pedidos de asilo), destacam-se no agregado dos países da UE27 os nacionais da Índia (43 desistências em 2022 por cada 100 primeiros pedidos de asilo entrados nesse ano), da Tunísia (34%), da Ucrânia (33,7%) e do Afeganistão (28,3%). Em contraste, com as mais baixas taxas de desistência estão os nacionais da Colômbia (3,3% ou 3 desistências em cada 100 primeiros pedidos de asilo), da Síria (6,9%) e da Somália (7,2%).

Já em Portugal, por referência às desistências em 2022 por cada 100 primeiros pedidos de asilo em 2021 e 2022, destacam-se com a maior prevalência os nacionais da Síria, da República Dominicana, da República Democrática do Congo, do Iraque e do Congo (vd. quadro 1.15). Em 2021, em Portugal (por referência às desistências em 2021 por cada 100 primeiros pedidos de asilo em 2020 e 2021), destacam-se os nacionais da Síria, Sudão e Iraque (vd. quadro 1.16).

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 (e.g. sírios), 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 analisará no subcapítulo 2.4 deste relatório, continuam a identificar-se movimentos secundários de requerentes de asilo a partir de Portugal para outros Estados-membros.

Gráfico 1.15. Distribuição por sexo dos requerentes extracomunitários com desistência de pedido de asilo pendente, por país da União Europeia (UE27), em 2021 e 2022 (%)



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

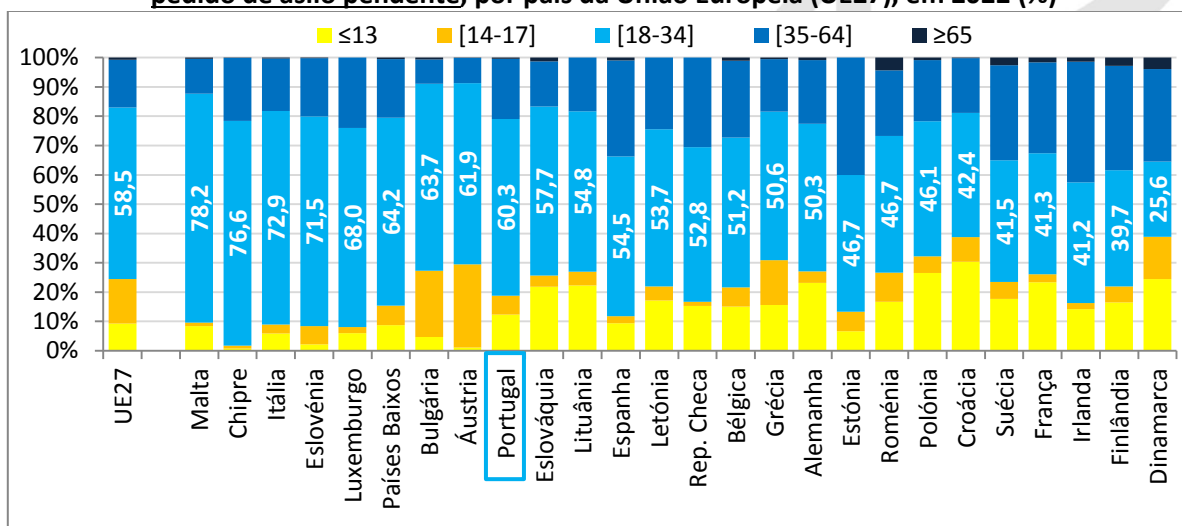
Verifica-se ainda que as desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários é variável em função do **sexo** dos requerentes (vd. gráfico 1.15). Como em anos anteriores, são sobretudo os requerentes do sexo masculino que desistem de pedidos de asilo pendentes. Embora esta sobre representação masculina já se observe nos pedidos de asilo (vd. 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 2022 o sexo masculino representou 82,4% das desistências de pedidos de asilo pendentes no total da UE27 (+11,5pp do que os homens representaram nos pedidos de asilo na UE27) e em 2021 teve um impacto de 78,8% (+8,5pp 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: +11pp que nos pedidos em 2021 e +9pp em 2022).

Entre os países da UE27, em 2022, a sobre representação do sexo masculino nas desistências de pedidos de asilo pendentes foi mais marcada na Áustria (97,4%, + 7pp que o observado na importância relativa dos homens nos pedidos de asilo nesse país), na Eslovénia (94,5%, +12pp que o observado na importância relativa dos homens nos pedidos de asilo nesse país), na Bulgária (92,9%, +4pp que o observado nos pedidos), no Luxemburgo (89,8%, + 19,5) e em Malta (84,7%, +7,4pp). Em Portugal, em 2022, observa-se praticamente a mesma importância relativa dos homens nas desistências (73%) face ao impacto que tinham nos pedidos (72,8%), embora em 2021 as desistências de pedido de asilo pendente de requerentes do sexo masculino (78,8%) tenham assumido mais impacto que o observado na importância relativa do sexo masculino nos pedidos (+10,6pp).

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 em 2022, mantendo a tendência de sobre representação de anos anteriores), seguindo-se o grupo entre os 35 e os 64 anos (16,4% das desistências da UE27 em 2022). Portugal acompanha esta tendência da UE27: as desistências registadas em 2022, 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 (60,3%) e entre os 35 e 64 anos (20,6%). Já em 2021, as desistências pedidos de asilo de requerentes com entre 18 e 34 anos representaram 65,4%, posicionando-se Portugal na sexta posição entre os países da UE27 onde esse intervalo de idade assumiu maior expressão nas desistências, seguindo-se o intervalo de idades dos 35 aos 64 anos a representar 18,8% das desistências.

Gráfico 1.16. Distribuição por idades dos requerentes extracomunitários com desistência de pedido de asilo pendente, por país da União Europeia (UE27), em 2022 (%)



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

Verifica-se, deste modo, que são essencialmente os adultos em idade ativa que mostram maior prevalência na desistência 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 – exceção, no último ano, para a Dinamarca, Croácia, Polónia e Grécia, onde os menores representaram cerca de um terço das desistências de pedido de asilo pendentes (38,9%, 38,7, 32,2% e 30,9%, respetivamente) (vd. gráfico 1.16).

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 na última década com uma crise humanitária para a qual teve de dar resposta legal, financeira e institucional. 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 das migrações 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.

Desde 2015 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. 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 da década passada 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**⁸, 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 dos países europeus, nomeadamente para uma melhor integração dos refugiados e migrantes recém-chegados à Europa. Pretende-se com este pacto 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 (detalhado no subcapítulo 2.4 deste relatório). 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. Embora numa fase inicial de implementação, este novo pacto tem recebido algumas críticas, 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

⁸ Detalhes em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt

internacional desenvolvidos e aprofundados nos últimos anos e conhecer o posicionamento de Portugal nos compromissos assumidos em matéria de asilo na União Europeia.

Por outro lado, em março de 2022⁹, perante a invasão russa à Ucrânia a partir de 24 de fevereiro, a UE acionou pela primeira vez a sua **Diretiva de Proteção Temporária** (Diretiva 2001/55/EC do Conselho, de 20 de julho de 2001). Esta diretiva definida em 2001 para os Estados-membros lidarem com um afluxo maciço extraordinário e excecional de pessoas deslocadas em busca de proteção, tinha como objetivo já vinte anos antes em assegurar a repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros no acolhimento de pessoas e sem pressionar ou comprometer o funcionamento dos sistemas de asilo europeus. A partir de março de 2022 a proteção temporária foi concedida a deslocados da Ucrânia de uma forma geral, incluindo tanto nacionais da Ucrânia, como nacionais de países terceiros que se encontravam a residir legalmente na Ucrânia e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país não era possível, como ainda a nacionais de países terceiros a beneficiar na Ucrânia de proteção internacional antes de 24 de fevereiro de 2022, e aos membros da família dessas pessoas. Devido à urgência da situação, o enquadramento da proteção temporária procurou permitir que as pessoas deslocadas beneficiassem dos mesmos direitos em toda a UE27 de forma imediata, reduzindo ao mínimo as formalidades. Sendo um enquadramento absorvido pela primeira vez em 2022 pela generalidade dos países da UE27, entre os quais Portugal, importa detalhar neste subcapítulo, acerca de mecanismos europeus de proteção internacional, as principais tendências observadas no último ano em torno dos beneficiários de proteção temporária nos vários Estados-membros.

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 arriscavam 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 e 2021 na generalidade dos Estados-membros), refletindo um inédito compromisso da UE e maior esforço dos Estados-membros de, em conjunto, reinstalarem 50 mil pessoas com necessidade de proteção

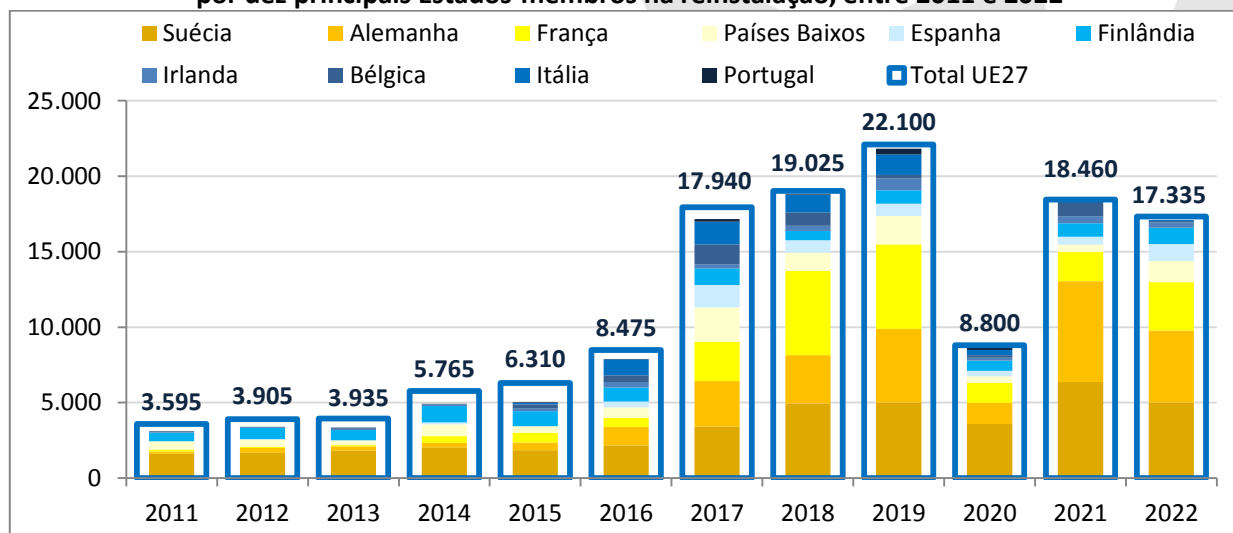
⁹ Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG

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 3,6 mil passou a 6,3 mil em 2015, e por sua vez mais que triplicou de 2015 para 2019, apurando-se, para esse último ano, 22,1 mil reinstalados na UE27 (vd. gráfico 1.17), embora descendo em 2020 (para 8,8 mil) face ao contexto pandémico e das restrições à mobilidade, recuperando em 2021 para cerca de 18,5 mil reinstalados na UE27 e 17,3 mil em 2022. Nos primeiros cinco anos da década passada (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 passada (entre 2016 e 2020) para 76,3 mil pessoas, sendo que só nos últimos dois anos (2021 e 2022) foram reinstaladas na UE27 cerca de 35,8 mil pessoas.

Gráfico 1.17. Número de refugiados reinstalados nos países da UE27, por dez principais Estados-membros na reinstalação, entre 2011 e 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e cálculos da autora).

Em 2020 os dados publicados pelo EUROSTAT mostram uma diminuição no número de reinstalados nos países da UE27 (8,8 mil), 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 COVID-19 com impacto nas transferências de refugiados e, por outro lado, em 2020 esperava-se o fecho do programa de reinstalação 2018/2019 (*Reinstalação Esquema 50.000*) para serem estabelecidos os novos compromissos de reinstalação (*programa de reinstalação 2020-21*). No entanto, à luz dos impactos da pandemia o *programa de reinstalação 2020-21* viria a ser cancelado, a pedido de vários Estados-membros, estendendo-se a execução do programa de reinstalação 2018/2019 até ao fim de 2021 e definindo-se um novo compromisso para os Estados-membros a partir de 2022. A recuperação da evolução

do número de refugiados reinstalados nos países da UE27 em 2021 e 2022 é evidente nos números mais recentes: de 8,8 mil em 2020, incrementa-se para 18,5 mil em 2021 e 17,3 mil em 2022.

Embora globalmente se tenha identificado um incremento do universo de reinstalados na UE27 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 destacam-se a Suécia (5.005 em 2019, 3.590 em 2020, 6.370 em 2021 e 5.010 em 2022), a Alemanha (4.890 em 2019, descendendo para 1.395 em 2020, recuperando para 6.680 em 2021 e 4.775 em 2022), a França (5.600 reinstalados em 2019, descendo para 1.340 em 2020, 1.935 em 2021, mas recuperando para 3.200 em 2022), os Países Baixos (1.875 em 2019, embora apenas 425 em 2020 e 470 em 2021, recuperando em 2022 para 1.405), a Itália (1.355 em 2019, mas apenas 350 em 2020, 0 em 2021 e 60 em 2022), a Finlândia (890 em 2019, 660 em 2020, 890 em 2021 e 1.090 em 2022), a Espanha (810 em 2019, 365 em 2020, 535 em 2021 e 1.110 em 2022), a Irlanda (785 em 2019, 195 em 2020, 470 em 2021 e 365 em 2022) e a Bélgica (240 em 2019, 175 em 2020, 950 em 2021 e 80 em 2022). Desde 2019, a França e a Suécia, juntas, acolhem cerca de metade do total de reinstalados de todo o espaço da UE27 (55,3% dos reinstalados da UE27 em 2019, 48% em 2020, 45% em 2021 e 47,4% em 2022), embora em 2021 e 2022 a Alemanha se tenha destacado representando cerca de um terço dos reinstalados na UE27 (36% do total de reinstalados na UE27 para a Alemanha ou 6.645 reinstalados em 2021 e 28% ou 4.775 reinstalados em 2022).

Na última década, Portugal destacou-se também neste grupo de Estados-membros da UE27 com maior número de pessoas reinstaladas: na nona posição em 2019 com 375 pessoas reinstaladas e na oitava posição em 2020 com 220 pessoas reinstaladas, no entanto em 2021 reinstalou no país apenas 15 pessoas e nenhuma em 2022. 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 tenham representado apenas, respetivamente, 0,3% do total de pedidos na UE27 em 2019 e 0,2% em 2020; os reinstalados em Portugal representaram 1,7% do total de reinstalados na UE27 em 2019 e 2,4% em 2020, tendo, no entanto, o país perdido esta posição nos últimos dois anos.

Ainda assim, tal como outros Estados-membros da UE (aprofundado em Oliveira, 2020: 74), na última década Portugal não conseguiu 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 Egito e 186 da Turquia) e 92,1% no final de 2021 (com mais 299 chegadas em 2021, das quais 116 do Egito e 183 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 e 2021, estando ainda no final desse ano por transferir para o país, do compromisso nacional de reinstalar 1.010 pessoas, 80 pessoas (35 do Egito e 45 da Turquia), já que o país tinha acolhido 930 refugiados até ao final de 2021 (vd. quadro 1.17). Entre as chegadas de reinstalados em Portugal em 2021 destacam-se as nacionalidades da Síria (81 reinstalados do Egito e 131 da Turquia) e do Iraque (52 reinstalados da Turquia), seguindo-se outras nacionalidades com menor expressão vindas do Egito (14 nacionais do Sudão, 8 da Etiópia, 7 do Sudão do Sul e 6 da Somália).

Embora em 2020 tenha sido 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 Egito, 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 Egito, Turquia ou Jordânia) – nos

dois anos, o mesmo programa viria a ser cancelado.

Quadro 1.17. Execução dos mecanismos de reinstalação europeus em Portugal, por comparação aos compromissos assumidos pelo país

Mecanismos europeus de reinstalação	Compromisso político de Portugal	Execução até final de 2021	
		N	Taxa de execução
Programa Reinstalação 2018/2019 (executado até final de 2021)			
Total	1.010	930	92,1%
Egipto	404	369	91,3%
Turquia	606	561	92,6%
Compromisso de Reinstalação para 2022			
Total	300	0	0%
Egipto	100	0	0%
Turquia	150	0	0%
Jordânia	50	0	0%

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

Já em 2022, no âmbito do Programa Nacional de Reinstalação 2022 não foram reinstalados em Portugal os 300 refugiados previstos (150 da Turquia, 100 do Egipto e 50 da Jordânia), embora tenha sido dada indicação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) que todos os procedimentos de seleção foram atempadamente concluídos e os candidatos oficialmente aceites por parte do Governo Português. O SEF assinou em 2022 um protocolo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), ficando previsto o SEF suportar os encargos associados às viagens e procedimentos de pré-partida. Contudo, as vicissitudes da designação de uma nova entidade gestora de fundos europeus, que só no início de 2023 foi criada, impediram a execução do programa de reinstalação de 2022 até 31/12/2022, já que não existia projeto com financiamento comunitário (FAMI) tanto para suportar as despesas das viagens e procedimentos pré-partida, como para a atribuição de *lump-sums* para o acolhimento e integração por um período de 18 meses aos reinstalados em território nacional.

Tal como nos restantes Estados-membros, muito mudou no programa nacional de reinstalação de Portugal na última década, 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 face ao que passou a ser implementado no país a partir de 2017.

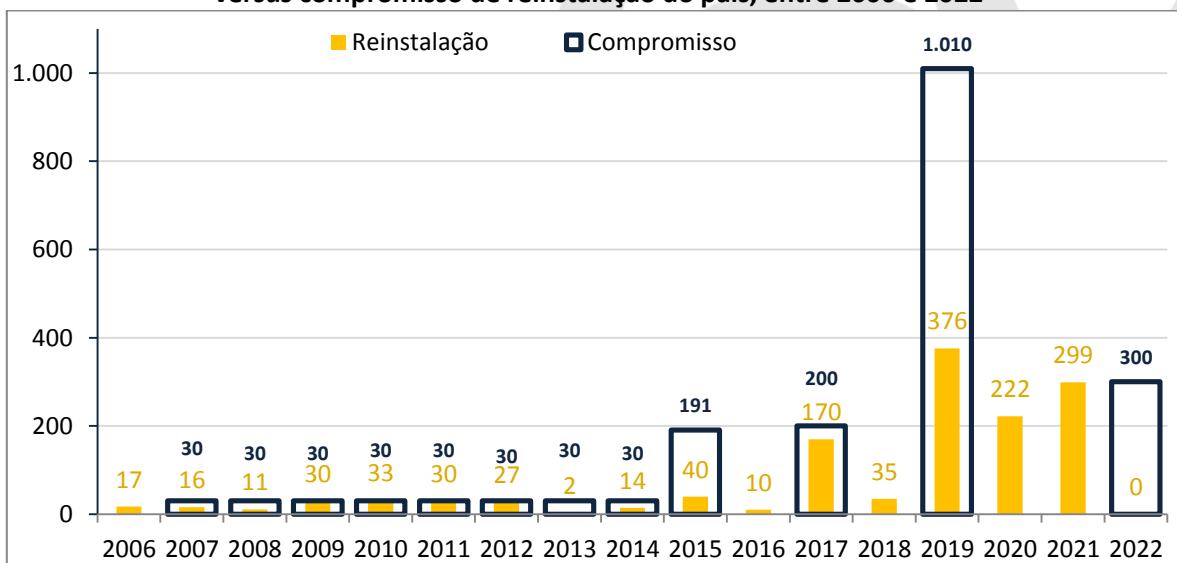
A partir de 2006 (quatro décadas depois do país ter firmado o seu primeiro compromisso de promover a proteção internacional), Portugal passou a assumir uma quota anual para receber refugiados, através do mecanismo de reinstalação, assinado entre o ACNUR e o Estado Português nesse ano (Oliveira 2020: 72-79). 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).

Entre 2006 e 2016 a resposta a este acolhimento foi dada em exclusividade pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR), através de um protocolo assinado entre esta Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) e o Estado Português (através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – 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 2021, em apenas em 5 anos, Portugal reinstalou 1.102 pessoas por via dos compromissos nacionais para os programas europeus de reinstalação, sendo transferidos para o país entre 2019 e 2021 números inéditos de refugiados reinstalados: 376 chegados em 2019, 222 em 2020 e 299 em 2021 (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 2022



Fonte: CPR (Estatísticas da Reinstalação 2006-2014), SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados e EUROSTAT (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, tinha firmado o compromisso de 1.150 reinstalações para o Programa de Reinstalação da UE 2020/2021, que viria a ser cancelado no contexto da pandemia; e de 300 no acordo firmado em 2022, antecipando-se, no entanto, novos compromissos de 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 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*¹⁰ do estatuto de proteção internacional superiores a 75%, o que naquele ano se associou essencialmente a requerentes de três nacionalidades: sírios, eritreus e iraquianos.¹¹

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%) e 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%, respetivamente, 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 apresentou 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 de recolocação implementado 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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).

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 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 dezenas 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 2022



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

A partir de 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***. Portugal decidiu participar no acolhimento voluntário de migrantes resgatados de operações de salvamento realizadas no Mediterrâneo, por barcos humanitários, e desembarcados em Malta e em Itália (*recolocação ad-hoc*). Neste âmbito, 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 2022, 298 pessoas neste enquadramento (86 em 2018, 99 em 2019, 33 em 2020, 46 em 2021 e 34 em 2022) – 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). Por sua vez, dos 46 requerentes de proteção internacional chegados a Portugal por via deste mecanismo de acolhimento voluntário em 2021, 15 foram provenientes de Malta e 31 de Itália; e, dos 34 requerentes chegados em 2022, 8 foram provenientes de Malta e 26 de Itália.

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 em cada momento, 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 Comprovativa 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, 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).

1.3.2.1. Programa europeu de recolocação voluntária da Grécia para outro país europeu

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.

Assim, ainda no âmbito da recolocação, e com o objetivo de reforçar a solidariedade entre Estados-membros da UE e outros países da Europa (inclui Noruega e Suíça), numa estreita parceria entre o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e com o financiamento da Comissão Europeia, o governo grego é suportado na recolocação de requerentes e beneficiários de proteção internacional que se encontram na Grécia e que voluntariamente querem ser transferidos para outro país europeu. Tal como nos outros mecanismos europeus para a proteção internacional de migrantes, a Comissão presta apoio financeiro e operacional à Grécia e aos países europeus participantes, suportando a maioria das medidas preparatórias e anteriores à partida na Grécia, bem como os custos de transferência.

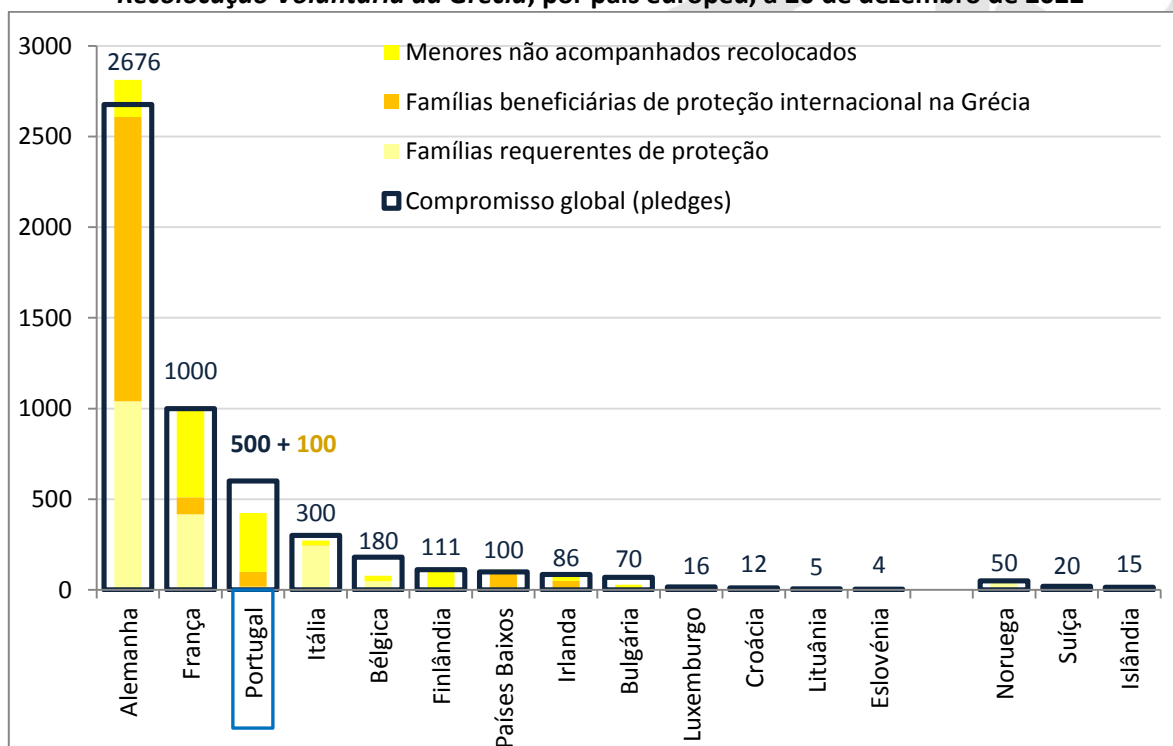
Este mecanismo europeu, definido atendendo à pressão sentida pela Grécia em matéria do acolhimento de requerentes de asilo, enquadrou a recolocação voluntária de 5 mil requerentes e beneficiários de proteção da Grécia para outro país europeu a partir de 2020. O programa estava inicialmente previsto ser concretizado até ao final de 2020, no entanto os constrangimentos originados pela Pandemia COVID-19 e os atrasos nos trabalhos preparatórios, levaram à prorrogação pela Comissão Europeia da implementação do projeto. 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 analisada em Oliveira, 2021: 69).

Dezasseis países europeus manifestaram voluntariamente vontade em participar no programa, por razões de solidariedade e humanitárias, tendo estabelecido compromissos de recolocação para a transferência de grupos vulneráveis – 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. Alguns países assumiram o compromisso geral de acolherem todos os perfis considerados para a recolocação previstos no programa, embora alguns países tenham optado por recolocar especificamente jovens migrantes não acompanhados (a detalhar de seguida no ponto 1.3.2.2).

Globalmente, os cinco países com maiores compromissos de recolocação no âmbito deste mecanismo voluntário foram: em primeiro, a Alemanha com o compromisso total de 2.676 recolocações, assumindo no final de 2022 uma taxa de execução de 105% (com a transferência de 1.040 membros de famílias requerentes de proteção, de 1.568 membros de famílias beneficiárias de proteção internacional, e 204 menores não acompanhados, recolocações essas executadas na realidade até ao final de 2021); em segundo, a França com o compromisso de 1.000 recolocações, assumindo taxa de execução de 101% no final de 2022 (com a transferência de 417 membros de famílias requerentes de proteção, 93 membros de famílias beneficiárias de proteção internacional, e 501 menores não acompanhados); em terceiro Portugal com o compromisso de 500 recolocações de menores não acompanhados e de 100 recolocações de famílias vulneráveis, apresentando no final de 2022 uma taxa de execução de 71% (com a transferência de 19 membros de famílias requerentes de proteção, de 81 membros de famílias beneficiárias de proteção internacional, e 325 menores não acompanhados); em quarto Itália com a *pledge* de 300 transferências, assumindo uma taxa de execução de 91% no final de 2022 (com 244 membros de famílias requerentes de proteção, 2 membros de famílias beneficiárias de proteção e 26 menores não acompanhados); e, finalmente, em quinto a Bélgica com a *pledge* de 180 transferências, assumindo uma taxa de execução de

44% no final de 2022 (com 49 membros de famílias requerentes de proteção e 30 menores não acompanhados) – vd. gráfico 1.20.

Gráfico 1.20. Número de recolocados ao abrigo do Programa Europeu de Recolocação Voluntária da Grécia, por país europeu, a 20 de dezembro de 2022



Fonte: Infografia OIM Grécia - *Voluntary Scheme for the Relocation from Greece to other European countries up to 20/12/2022* (sistematização da autora). // Nota: * Antes do compromisso de Portugal em recolocar 500 requerentes e beneficiários de proteção internacional da Grécia (essencialmente menores não acompanhados) no âmbito deste mecanismo voluntário definido a nível europeu, Portugal já tinha o compromisso no âmbito de um Acordo Bilateral estabelecido entre os dois países em 2019 de recolocar 100 pessoas.

Importa enquadrar que antes da definição deste mecanismo voluntário europeu de apoio à Grécia de 2020, **Portugal já tinha formalizado com a Grécia um Acordo Bilateral de transferência de requerentes de proteção internacional para o país**, em março 2019. Este foi um acordo administrativo entre o Ministério da Administração Interna de Portugal e o Ministério da Migração da Grécia, que viria a ser incluído no âmbito da execução deste programa europeu de recolocação voluntárias de famílias da Grécia. O compromisso inicial foi o de Portugal, numa fase-piloto, recolocar 100 pessoas que se encontravam em campos de acolhimento na Grécia, podendo este número ir até às 1.000 pessoas, faseadamente. Este acordo anterior entre os dois países foi o culminar da articulação técnica estabelecida entre os serviços de asilo de Portugal e a Grécia, no qual se previa que o país, neste âmbito, recebesse cerca de 80% de beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária já concedidos pela Grécia e os restantes 20% dos recolocados fossem requerentes de proteção internacional a serem transferidos para Portugal ao abrigo do Regulamento de Dublin III, nos termos do artigo 17.º, nº 2. Esta recolocação voluntária implica que os 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 que, embora não se tenham concretizado no decurso de 2020 e 2021 face ao contexto pandémico, realizaram-se em 2022 (a detalhar no subcapítulo 2.5.2.).

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 afegã¹²). Em 2021 foram recolocados em Portugal, segundo dados disponibilizados pelo SEF, um total de 100 pessoas ao abrigo deste acordo (19 requerentes de proteção internacional e 81 beneficiários de Estatuto de proteção internacional), cumprindo assim no final do ano o compromisso no âmbito do acordo bilateral com a Grécia.¹³ No final de 2021 destaca-se nas características destes recolocados em Portugal que a quase totalidade tinha nacionalidade afegã (no total de recolocações para os países europeus essa prevalência era no final de 2021 de 56%), 58% é do sexo masculino (45% na tendência geral dos países participantes deste mecanismo), 95% enquadra-se em agregados familiares com crianças (apenas 5% de casos de isolados), 52% dos recolocados eram menores de idade acompanhados de familiares. Em 2022 o SEF não reportou chegadas de membros de famílias a Portugal, ao abrigo deste acordo bilateral com a Grécia, mas apenas 126 jovens (alguns entretanto já adultos) ao abrigo do programa europeu de recolocação voluntária de menores não acompanhados e famílias da Grécia.

1.3.2.2. Programa europeu de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados

Enquadrado pelo mesmo mecanismo voluntário de recolocação da Grécia para outro país europeu, definido no início de 2020, é importante particularizar o apoio que ficou salvaguardado especificamente para a recolocação de menores não acompanhados. No início de 2020 estimava-se que estivessem 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 centrasse principalmente na recolocação de crianças e jovens não acompanhados da Grécia para outro Estado-membro, abrangeu 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 EASO, a OIM, o ACNUR e a 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).

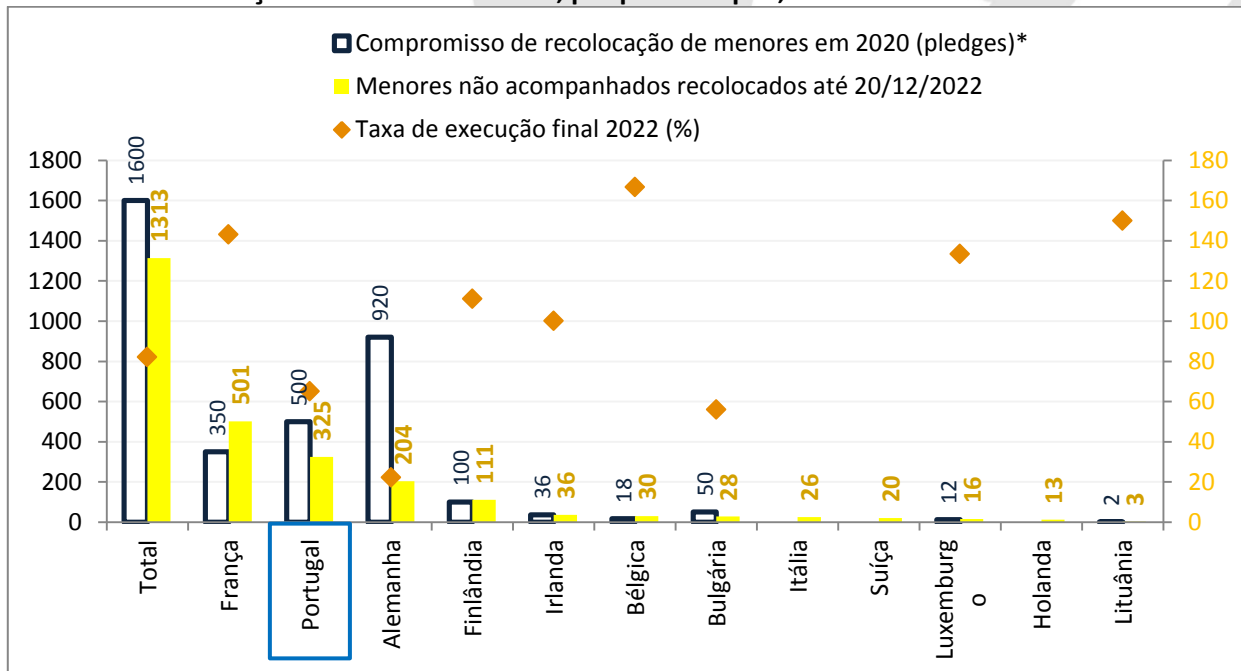
Pelo público-alvo a que se dirige (menores não acompanhados), este programa europeu cumpre procedimentos operacionais próprios e acordados entre todos os intervenientes, tendo em conta todos os requisitos legais aplicáveis às crianças migrantes. O EASO, com o apoio do ACNUR, faz uma avaliação do interesse 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, 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

¹² 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.

¹³ Segundo informação disponibilizada pelo SEF, a maior transferência de pessoas da Grécia para Portugal, no âmbito deste acordo durante o ano de 2021, contou com o apoio da Fundação Aga Khan e a ONG Focus que no terreno fizeram a seleção das pessoas que aceitaram ser voluntariamente recolocadas em Portugal, tendo providenciado apoio na transferência, no acolhimento e na integração de 84 pessoas (81 beneficiários de proteção e 3 requerentes).

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.

Gráfico 1.21. Número de menores não acompanhados recolocados ao abrigo do Programa Europeu de Recolocação Voluntária da Grécia, por país europeu, a 20 de dezembro de 2022



Fonte: Infografia OIM Grécia - *Voluntary Scheme for the Relocation from Greece to other European countries up to 20/12/2022* (sistematização da autora). Nota: * Compromissos (*pledges*) de junho de 2020 apresentados em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1291

Segundo dados publicados pela OIM-Grécia, a 20 de dezembro de 2022, para a *pledge* de 1.600 menores não acompanhados a recolocar da Grécia tinham sido recolocados 1.313 (82%), dos quais 501 tinham sido recolocados na França, 325 em Portugal (o segundo Estado-membro com mais menores não acompanhados recolocados da Grécia), 204 na Alemanha, 111 na Finlândia, 36 na Irlanda, 30 na Bélgica, 28 na Bulgária, 26 na Itália, 20 na Suíça, 16 no Luxemburgo, 13 na Holanda e 3 na Lituânia.

Assim, no caso de **Portugal, com o compromisso de receber até 500 menores não acompanhados da Grécia**, o país assumiu-se como o segundo país, depois da Alemanha (compromisso de 920 recolocações de menores não acompanhados) e antes da França (compromisso de 350 recolocações de menores não acompanhados), com o compromisso numericamente mais expressivo para este programa, contribuindo com 30% do total das 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 2022, Portugal teve uma taxa de execução do seu compromisso para este programa de 65% (com um total de 325 jovens recolocados no país), também como consequência dos efeitos da pandemia, representando estas recolocações no país um quarto (24,8%) do total de recolocações de menores não acompanhados efetuadas ao abrigo deste programa até ao final de 2022.

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 (72 jovens recolocados em 2020, 127 jovens recolocados em 2021 e 126 jovens recolocados em 2022, embora alguns já fossem adultos). Dos 199 menores não acompanhados transferidos para Portugal ao abrigo deste mecanismo europeu até ao final de 2021, a maioria é do sexo masculino (191 dos 199 recolocados foram rapazes) e menor de idade (76% com menos de 18 anos, embora alguns cheguem já com mais de 18 anos, 24%), observando-se uma sobre representação de algumas nacionalidades (63 do Afeganistão, 46 do Paquistão, 15 do Bangladesh, 12 da Síria, 12 do Egito, 5 da República Democrática do Congo, e os restantes de outras nacionalidades), que refletem os perfis de menores não acompanhados que se encontravam na Grécia. Em 2022, dos 126 jovens recolocados apenas 5 eram do sexo feminino, menos de metade tinha menos de 18 anos (45%), tendo a maioria nacionalidade do Afeganistão (42), do Paquistão (35), do Bangladesh (19) e da Somália (14).

1.3.3. Programa de Admissão Humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão

No início de 2021 estimava-se que cerca de 550 mil afegãos estavam deslocados internamente, a acumular com os 2,9 milhões de afegãos deslocados internamente no final de 2020.¹⁴ O ACNUR projetava que cerca de meio milhão de afegãos procurariam proteção internacional até ao fim de 2021 e estimava que cerca de 90% dos refugiados afegãos se encontrava nos países vizinhos, Irão e Paquistão.¹⁵ Infelizmente, porém, com a saída dos militares norte-americanos e a tomada do poder pelos Talibã em agosto de 2021, a situação agravou-se profundamente e de forma imprevisível.

A 30 de agosto de 2021 as forças armadas dos Estados Unidos da América concluíram a sua retirada do Afeganistão, tendo os Talibã tomado o poder nesse mesmo mês (tomaram Cabul a 15 de agosto) e revertido inúmeros dos avanços conseguidos em torno dos direitos dos residentes, com destaque para as meninas e mulheres e a liberdade de imprensa, direitos que haviam sido conquistados no esforço de reconstrução do país pós-2001, incluindo com o apoio da comunidade internacional. Desde agosto de 2021, inúmeras escolas para meninas foram fechadas, sendo restringido o seu acesso à educação, e limitado o ingresso no ensino superior para mulheres. As mulheres foram ainda proibidas de trabalhar na maioria dos empregos públicos e em muitas outras áreas, nomeadamente na educação. Deu-se início à repressão dos meios de comunicação social livres, jornalistas foram agredidos e muitas agências noticiosas foram fechadas ou limitadas quanto à sua atuação. Foi ainda restringido o direito à reunião pacífica, sendo proibidos protestos em todo o país. O novo governo Talibã também perseguiu reconhecidas líderes femininas e negou-lhes a liberdade de mobilização. Em setembro, os Talibã desmantelaram o Ministério dos Assuntos da Mulher, substituindo-o pelo Ministério para a Promoção da Virtude e Prevenção do Vício que passou a impor regras aos cidadãos, nomeadamente quanto à forma como as mulheres se vestem e quando podem sair de casa sem a companhia de um familiar do sexo masculino.¹⁶ O Parlamento Europeu (na sua resolução de setembro de 2021) também alertou para o receio fundado de ser revogada a Lei sobre a Eliminação da Violência contra das Mulheres, que prevê a imposição de sanções penais contra os casamentos infantis e forçados, a violência doméstica e muitos outros abusos contra mulheres e meninas. Por outro lado, o Estado Islâmico da província de Khorasan realizou também inúmeros ataques, nomeadamente a escolas e mesquitas, visando atingir a minoria xiita Hazara do Afeganistão. Houve ainda o registo de inúmeros assassinatos, nomeadamente de ex-oficiais e membros das forças de segurança em diversas províncias, e ataques letais durante todo o ano de 2021. As forças do Talibã também forçaram pessoas a abandonar ou fugir de suas casas em diversas províncias, em retaliação ao suposto apoio dos residentes ao antigo governo. Em suma, com a proclamação do Emirado Islâmico do Afeganistão e a

¹⁴ Dados citados no *Briefing Evacuation of Afghan nationals to EU Member States*, do European Parliamentary Research Service, publicado em novembro de 2021 (disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI\(2021\)698776_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI(2021)698776_EN.pdf)).

¹⁵ Detalhes em *Afghanistan situation external update*, UNHCR, 8 de setembro de 2021 (disponível em <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88549>).

¹⁶ Para melhor detalhe ver *Relatório Mundial 2022*, a 32ª revisão anual da Human Rights Watch das tendências de direitos humanos em todo o mundo, incluindo no Afeganistão (em <https://www.hrw.org/pt/world-report/2022/country-chapters/380600>).

imposição de inúmeras medidas repressivas de direitos fundamentais, **as mulheres e as raparigas afegãs, tal como grupos étnicos, religiosos e outros grupos vulneráveis foram os mais afetados.**¹⁷

Resultou, assim, que **o longo conflito no Afeganistão até essa data deu lugar, a partir de agosto de 2021, a uma crescente crise humanitária, económica, migratória e de direitos humanos.** Se a situação socioeconómica do país já era precária antes, a vitória dos Talibã deteriorou drasticamente a situação, agravada pelo impacto da pandemia COVID-19, das secas graves, do inverno rigoroso e das sanções internacionais contra os Talibã, conduzindo a uma severa crise humanitária com milhões de afegãos em situação de carência alimentar grave, em situação de pobreza, com perda de rendimentos e falta de recursos financeiros. Milhares de pessoas tentaram fugir do país ainda durante o mês de agosto de 2021, embora o caos gerado (nomeadamente com vários aviões ocidentais retidos no aeroporto sem autorização para saírem do país) e a violência no aeroporto (incluindo um atentado suicida no aeroporto de Cabul que matou 170 civis) tenham impedido a evacuação de muitos afegãos em risco nesse período. A retirada das forças dos EUA não foi suficientemente agilizada com os aliados europeus e não incluiu planos de evacuação de afegãos que inclusive trabalhavam para os EUA e a NATO ou em programas apoiados por outros países, incluindo da União Europeia. Também a Comissão Europeia não coordenou inicialmente os esforços de evacuação dos cidadãos europeus e dos cidadãos afegãos que trabalhavam para a UE e Estados-membros, nem conseguiu estabelecer uma ponte área europeia, como foi reconhecido na resolução do Parlamento Europeu de setembro de 2021.

Neste contexto de crise humanitária, e assumindo-se novas preocupações com a ameaça do terrorismo, para a própria segurança da UE, o **Parlamento Europeu**, em complemento com anteriores resoluções e as diretrizes da UE para a promoção e proteção dos direitos humanos, e das crianças em particular, promoveu no decurso de 2021 **resoluções sobre a situação no Afeganistão.** O Parlamento reconhecia desde logo a urgência de criar uma evacuação humanitária diretamente no Afeganistão, incitando os Estados-membros a trabalharem conjuntamente para a evacuação de afegãos em risco – *especialmente as mulheres afegãs eleitas, os juizes, os académicos, os jornalistas, os ativistas dos direitos humanos, os profissionais de saúde, os funcionários públicos e muitos outros que se encontram agora em perigo de vida pelas críticas que teceram aos talibã e pela sua participação ativa na política afegã e noutras atividades da sociedade aberta* (cit. in ponto 11, Resolução do Parlamento Europeu de 16 de setembro de 2021). Por outro lado o Parlamento Europeu alertava para a importância de se prever o aumento do número de afegãos que migram para a Europa, seja pela rota habitual através da Turquia, seja por novas rotas na fronteira oriental da UE, nomeadamente através da Bielorrússia, incentivando a Comissão a prever a concessão de apoio adicional aos países vizinhos do Afeganistão que acolhem refugiados, através das Nações Unidas e das suas agências, e os Estados-membros a agilizarem os seus sistemas de asilo para o aumento de pedidos de proteção de pessoas oriundas do Afeganistão. A Comissão disponibilizou 222 milhões de euros em fundos humanitários ainda em 2021, acrescentando 113 milhões de euros em 2022 para suportar a intervenção de organizações humanitárias no Afeganistão (atendendo à resolução do Parlamento da UE que recomendava a necessidade de se certificar que a ajuda é canalizada para os cidadãos afegãos através de organizações internacionais e ONG competentes, sem interferência dos Talibã, requerendo-se avaliação regular e cuidadosa).

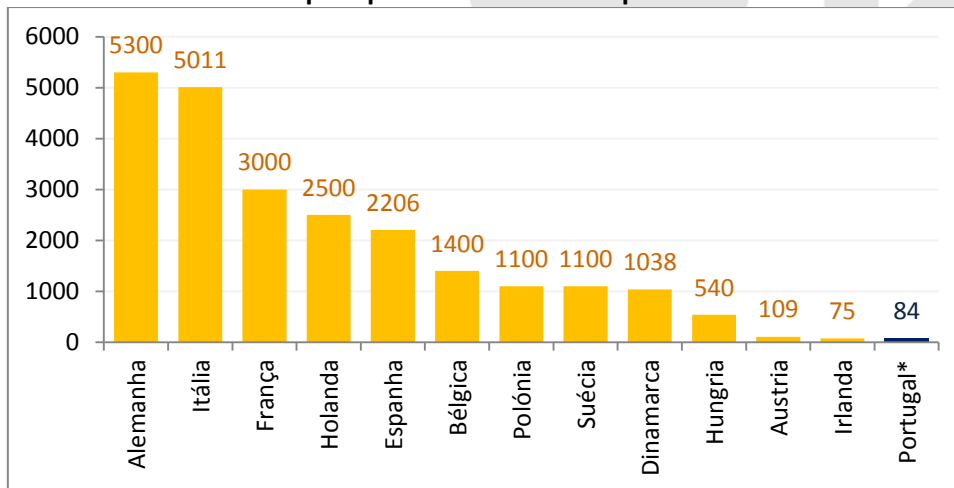
Neste contexto de emergência humanitária, numa declaração conjunta¹⁸, publicada pelos EUA a 15 de agosto de 2021, mais de 100 países, entre os quais Portugal, definiram compromissos de acolhimento de cidadãos afegãos evacuados do Afeganistão com a saída das forças armadas norte-americanas, prevendo-se ainda o acolhimento temporário e de trânsito em bases militares de alguns países, como a Alemanha, Espanha, Itália, Kuwait e Qatar, para agilizar o processo de evacuação. A 30 de agosto de 2021, quando o último avião dos EUA deixou o aeroporto internacional de Cabul, **mais de 125 mil pessoas haviam sido evacuadas e a maior parte da presença internacional no Afeganistão**, tornando-se numa das mais complexas operações aéreas e uma das maiores evacuações pelo ar de todos os tempos. Os Estados-

¹⁷ Para mais detalhes vd. EASO, *Afghanistan Country Focus*, janeiro de 2022 (relatório disponível em https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_01_EASO_COI_Report_Afghanistan_Country_focus.pdf)

¹⁸ Vd. <https://www.state.gov/joint-statement-on-afghanistan/>

membros da UE27 juntos evacuaram cerca de 22 mil afegãos em agosto de 2021 (vd. gráfico 1.22), a maioria das quais com destino à Alemanha (5.300), Itália (5.011), França (3.000), Holanda (2.500), Espanha (2.206), Bélgica (1.400), Polónia (1.100), Suécia (1.100) e Dinamarca (1.038) – vd. gráfico 1.22. Durante o mês de agosto de 2021 chegaram a Portugal 84 afegãos evacuados, constituído essencialmente por afegãos que tinham trabalhado com as forças militares portuguesas nos últimos anos no Afeganistão e que conseguiram chegar ao aeroporto de Cabul antes deste ter passado para o controlo do regime talibã.¹⁹

Gráfico 1.22. Número de pessoas evacuadas do Afeganistão em agosto de 2021, para países da União Europeia



Fonte: Dados sistematizados a partir de comunicações oficiais dos países aos media e publicados no [Briefing Evacuation of Afghan nationals to EU Member States](#), do European Parliamentary Research Service, 2021, p. 4.

* Para Portugal, dados do ACM/NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (sistematização da autora).

Na sequência da reunião informal de Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, na Eslovénia a 2 e 3 de setembro de 2021, com o foco na situação do Afeganistão, após a tomada de poder pelos talibã, o então Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, realçou a constituição da equipa do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) para coordenar as operações de evacuação a partir de Cabul ou numa localização mais próxima como no Qatar, para que se possa “fazer à escala da UE e, portanto, com muito mais eficácia”, o que, se os Estados-membros fizessem “cada um por si, demoraria mais tempo e teria efeitos mais limitados”. Nesta reunião reconheceu-se que o processo de evacuação de cidadãos europeus (o que não era o caso de Portugal) e de cidadãos afegãos e suas famílias que colaboraram com as forças internacionais ainda não estava concluído. O ministro português destacou que “trata-se de acelerar os contactos operacionais necessários para que estas duas operações se possam fazer», sendo uma de natureza consular – o repatriamento de cidadãos europeus – e outra de natureza humanitária – a proteção de pessoas que trabalharam com as forças ocidentais e pessoas que estão qualificadas para proteção humanitária”.

Nos meses seguintes a agosto de 2021 continuaram a chegar aos diferentes Estados-membros da UE27 afegãos transferidos de diferentes países de acolhimento temporário e de trânsito. Por outro lado, mais de 123 mil afegãos pediram proteção internacional a países da UE27 desde agosto de 2021 até ao final do ano, metade dos quais obtiveram proteção humanitária ou estatuto de refugiado.

¹⁹ Como explica Augusto Santos Silva, (no texto “O apoio a refugiados afegãos: o contributo de Portugal”, 18 de setembro de 2021, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/intervencao?i=artigo-do-ministro-de-estado-e-dos-negocios-estrangeiros-o-apoio-a-refugiados-afegaos-o-contributo-de-portugal>), todos os colaboradores das Forças Armadas que responderam ao nosso contacto e conseguiram chegar ao aeroporto, antes de este ter passado para o controlo do regime talibã. Repito: todos os que cumpriram os dois requisitos foram protegidos, mercê do trabalho realizado, em situação de risco extremo, pelos militares portugueses então enviados a Cabul. Tentamos manter o contacto com os que não cumpriram tais requisitos e apoiá-los noutras modalidades de saída. Aliás, muitos colaboradores prestaram serviço a diferentes forças nacionais, podendo ter sido recolhidos por outras que não a portuguesa.

Portugal também assumiu vários compromissos de apoio à situação de emergência humanitária no Afeganistão. Como se detalhava na Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2021, de 10 de dezembro, *os acontecimentos ocorridos, em agosto de 2021, no Afeganistão, (...) colocou em situação de risco um conjunto significativo de cidadãos do país, designadamente os pertencentes a comunidades mais vulneráveis, como sejam mulheres e crianças, assim como cidadãos pertencentes a determinados grupos religiosos e profissionais, nomeadamente jornalistas, juizes, políticos ou ativistas sociais. Em respeito pelos princípios aplicáveis em sede de direito humanitário, impõe-se à comunidade internacional prestar um apoio real e um acolhimento digno a estes cidadãos, esforço este que conta, por maioria de razão, com o empenho do Estado Português.* Assim, antes de mais a prioridade foi garantir a saída dos portugueses que se encontravam a trabalhar no Afeganistão (20 cidadãos, segundo o então Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros²⁰) e de luso-afegãos (uma família com sete elementos que precisaram de sair do país). Complementarmente, Portugal definiu o **compromisso de acolher cidadãos afegãos em risco** (*pledge* global de 800²¹), **tendo definido três grupos prioritários** de cidadãos afegãos em necessidade humanitária e seus familiares: o primeiro, para pessoas que haviam trabalhado com as forças miliares portuguesas destacadas no Afeganistão nos últimos anos²²; o segundo, para afegãos que colaboraram com organizações internacionais como as Nações Unidas, a União Europeia e a NATO, que no quadro da concertação nelas em curso, competiria a Portugal reinstalar; e, o terceiro grupo, para pessoas especialmente vulneráveis a violências e perseguições, nomeadamente por serem ativistas de direitos humanos, funcionários da administração afegã, jornalistas, mulheres juristas, ou outras mulheres de quadros profissionais qualificadas, desportistas ou praticantes de música.

Importa atender que no compromisso de acolher cidadãos afegãos em risco, Portugal não operacionalizou operações de evacuação em território afegão, mas sim agilizou a viagem para Portugal, com as devidas autorizações e apoios logísticos, a partir de outros países de trânsito ou de acolhimento temporário (essencialmente a partir do Qatar), numa operação conjunta nomeadamente com organizações norte-americanas; e uma vez chegados a Portugal, foi assegurado o acolhimento, assistência e ações de integração. A Embaixada portuguesa em Islamabad (no Paquistão) assumiu nos últimos meses (conforme explicado pelo então Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros²³) um papel fundamental no encaminhamento de processos de pedidos de proteção internacional a Portugal de afegãos que fugiram para aquela região, articulando com a equipa nacional responsável por este programa de admissão humanitária de afegãos e que integra os ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Presidência, da Defesa Nacional e da Administração Interna, para cobrir todas as dimensões do processo – desde a documentação, ao transporte, ao acolhimento e à integração.²⁴

²⁰ Op. Cit.

²¹ Como se lê na Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2021, *o Estado Português prevê acolher, até ao final do ano de 2021, cerca de 800 pessoas provenientes do Afeganistão, ao abrigo do presente mecanismo de admissão humanitária.*

²² Quando o Primeiro-Ministro António Costa falava na cerimónia de receção do Estandarte Nacional da 6ª Força Nacional Destacada no Afeganistão no âmbito da NATO Resolute Support Mission, a 29 de setembro de 2021, que decorreu no Campo Militar de Santa Margarida, em Constância, onde esteve acompanhado pelo Ministro da Defesa Nacional, destacou a última missão dos militares portugueses no aeroporto de Cabul (missão *Solace*) que, no final de agosto, consistiu na extração de cidadãos afegãos de Cabul, após a tomada de poder pelos talibã: «Estes militares tinham a difícil missão de identificar, coordenar e encaminhar a extração de cidadãos afegãos que tinham colaborado com as Forças portuguesas ao longo de duas décadas. Mais uma vez os portugueses sentiram-se orgulhosos pela forma como esta missão foi exemplarmente cumprida pelos seus militares», frisou.

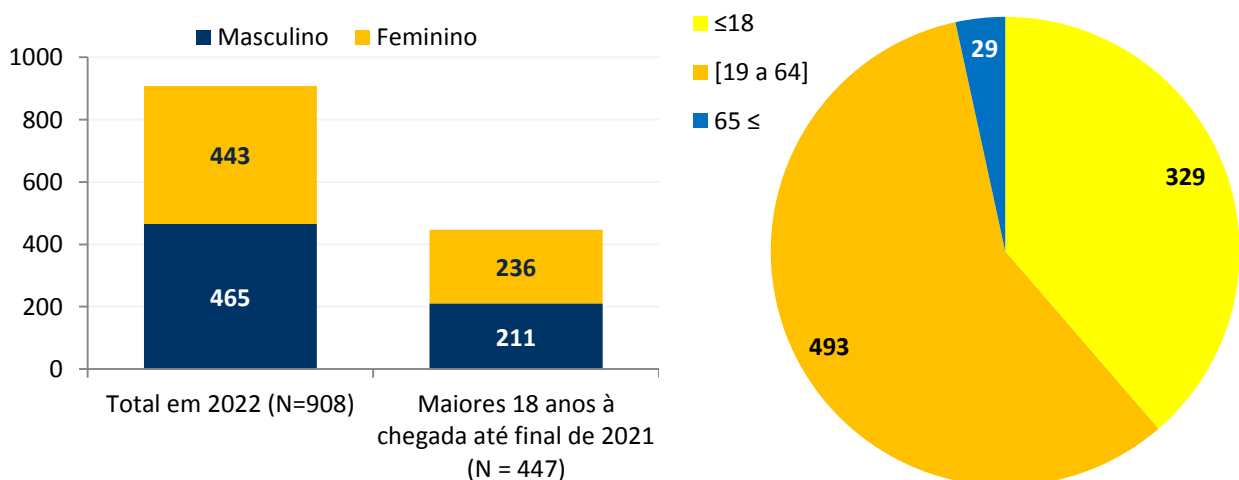
²³ Augusto Santos Silva, Op. Cit.

²⁴ Como explicava Augusto Santos Silva (Op. Cit.), foi reforçada a resposta da embaixada no Paquistão face aos múltiplos pedidos a enquadrar nesta resposta de admissão de emergência humanitária e à exigência requerida na apreciação destes processos: *não passamos salvos-condutos indiferenciados ou documentos oficiais sem referências precisas, por cuidados básicos contra fraudes e falsificações. Não fazemos (naturalmente, por questões de legalidade) operações de exfiltração. E os processos levam o tempo necessário para que as verificações de segurança (vetting) sejam feitas de acordo com os critérios internacionalmente aceites, porque proteger as pessoas em emergência*

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2021, de 10 de dezembro de 2021, veio aprovar o quadro de financiamento para a operação humanitária respeitante a cidadãos afegãos em situação de risco pertencentes a comunidades e grupos vulneráveis, baseando-se essencialmente no Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 da Comissão Europeia, através do instrumento financeiro comunitário do FAMI (Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração), a ressarcir em meados de 2022, tendo sido para o efeito enquadrada a transferência de verbas do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para o Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Nesta resolução ficou determinado que o acolhimento humanitário dos afegãos em Portugal ficou enquadrado pelos mesmos valores de referência do apoio previsto nas chegadas dos mecanismos programados (da reinstalação e recolocação): €6000, por pessoa admitida no âmbito da admissão por motivos humanitários; e €8000, por cada pessoa admitida no âmbito da admissão por motivos humanitários, que pertença a um ou mais dos grupos vulneráveis definidos no referido regulamento, com destaque para mulheres e crianças em risco, menores não acompanhados, entre outros.

O processo de acolhimento de cidadãos afegãos, chegados a Portugal a partir de agosto de 2021 através do programa de admissão humanitária, foi definido como atípico por se inscrever no quadro da emergência humanitária. Assim, ao contrário das chegadas através de movimentos programados (como o da reinstalação) que têm por base entrevistas de seleção ainda nos países de trânsito, neste caso, a emergência obrigou à alteração desse procedimento, levando a que as pessoas fossem inicialmente recebidas em unidades de acolhimento situadas na área da Grande Lisboa, para só depois as entrevistas terem lugar. Nestas entrevistas é recolhida informação de caracterização dos indivíduos, nomeadamente quanto a perfis socioprofissionais, para assim melhor adequar o acolhimento nas respostas locais disponibilizadas pelos municípios e a sociedade civil. As instituições que se comprometeram com este mecanismo de solidariedade conjunta foram sobretudo municípios e entidades de sociedade civil, descentralizados pelo território português (de Norte a Sul do país). Estas entidades identificaram os locais com acolhimento disponível e ficaram responsáveis pelo acolhimento (propriamente dito) dos cidadãos. O processo de acolhimento destes afegãos chegados por via deste programa humanitário foi depois enquadrado no modelo aplicado aos requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados por via de mecanismos europeus programados (a aprofundar no subcapítulo 3.2 deste relatório), garantindo-se as diferentes dimensões de integração: alojamento autónomo, aprendizagem da língua portuguesa, acesso à educação, saúde, formação profissional e emprego, assim como regularização da situação documental, entre outras valências.

Gráficos 1.23. Número de pessoas chegadas a Portugal ao abrigo do Programa de Admissão Humanitária de cidadãos do Afeganistão, por sexo e grupo etário, no final de 2022



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

humanitária e os cidadãos do país que as recebe implica também recusar manipulações e ser firme na luta contra atos e agentes que possam pôr em risco a segurança nacional.

Entre 27 de Agosto de 2021 e o final do ano de 2022 foram **transferidos para Portugal um total de 908 afegãos** ao abrigo deste enquadramento de emergência humanitária, dos quais apenas 140 chegaram em durante o ano de 2022. Perto de metade das pessoas chegadas a Portugal até final de 2022 ao abrigo deste programa são do sexo feminino (48,8% do total dos transferidos, subindo para 52,8% se se considerar apenas os maiores de 18 anos de idade que chegaram até final de 2021), integrando essencialmente desportistas, funcionários, profissionais e alguns jornalistas. Nesse universo de afegãos transferidos para Portugal e em acolhimento até ao final de 2022, 38,7% tinha até 18 anos e 57,9% estava em idade ativa (idades entre os 19 e os 64 anos) – vd. gráficos 1.23. Face ao compromisso nacional de acolher 800 afegãos, no final do ano de 2022, Portugal tinha superado o seu compromisso (com a chegada de 908 pessoas) com uma taxa de execução deste programa de admissão humanitária de 113,5%.

1.4. Proteção Temporária para deslocados da Ucrânia

A **agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, iniciada a 24 de fevereiro de 2022**, conduziu a inúmeras consequências não apenas para a Ucrânia, mas também para a Europa e os vários países do mundo. Desde logo, na vertente das migrações e da proteção internacional de populações deslocadas, o conflito na Ucrânia trouxe importantes implicações para o enquadramento legal e institucional europeu que teve de dar uma resposta imediata a um volume sem precedentes de pessoas deslocadas, tendo sido também postas em causa regras e valores da ordem internacional. Esta agressão militar da Rússia gerou ainda graves desafios à segurança alimentar mundial, à gestão dos canais de abastecimento globais, ao comércio mundial e à segurança energética.

Importa enquadrar um pouco as relações entre a União Europeia e a Ucrânia nos anos imediatamente anteriores a esta agressão militar da Rússia no início do ano de 2022. Dada a proximidade geográfica e as relações económicas e históricas, a UE28 e a Ucrânia assinaram em 2014 um *Acordo de Associação*²⁵, em vigor a partir de 2017, no qual se lia no preâmbulo vários importantes pressupostos da articulação entre os Estados-membros da UE e a Ucrânia, e que estiveram tanto na base da solidariedade europeia como do escalar do conflito com a Rússia, destacando-se (cit. *Acordo de Associação*, [OJ L 161, 29.5.2014](#)):

- *Empenhados numa relação próxima e duradoura, baseada em valores comuns, designadamente o respeito dos princípios democráticos, do Estado de direito, da boa governação, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, a não discriminação das pessoas pertencentes a minorias e o respeito pela diversidade, dignidade humana, bem como o compromisso a favor dos princípios de uma economia de mercado livre, que facilitaria a participação da Ucrânia nas políticas europeias;*
- *Reconhecendo que a associação política e a integração económica da Ucrânia na União Europeia dependerão dos progressos alcançados na execução do presente Acordo, bem como das provas dadas pela Ucrânia no que se refere ao respeito de valores comuns, e dos progressos para alcançar convergência com a UE nos domínios políticos, económicos e jurídicos;*
- *Desejosos de reforçar a paz e a segurança internacionais, bem como de promover um multilateralismo eficaz e a resolução pacífica de litígios, em especial através de cooperação estreita para o efeito, no âmbito das Nações Unidas (ONU), da OSCE e do Conselho da Europa;*
- *Empenhados em promover a independência, a soberania, a integridade territorial e a inviolabilidade das fronteiras;*
- *Empenhados em aprofundar o diálogo – assente nos princípios fundamentais da solidariedade, confiança mútua, responsabilidade conjunta e parceria – e a cooperação no domínio da migração, asilo e gestão das fronteiras, com uma abordagem global que preste atenção à migração legal e à cooperação na luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, bem como à boa execução do acordo de readmissão;*
- *Reconhecendo a importância da introdução de um regime de isenção da obrigação de visto para os cidadãos da Ucrânia em tempo oportuno, desde que estejam criadas as condições para uma mobilidade bem gerida e segura. Em resultado deste acordo, os **cidadãos ucranianos podem, desde 2017, entrar no Espaço Schengen isentos de visto durante 90 dias.***

²⁵ *Acordo de Associação entre a União Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro*, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01))

Com a invasão militar em grande escala da Rússia na Ucrânia, o Conselho Europeu, nas suas conclusões de 24 de fevereiro de 2022 *“condenou com a maior veemência possível a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, sublinhando a violação flagrante do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas. O Conselho Europeu exigiu que a Rússia respeitasse plenamente a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia dentro das suas fronteiras internacionais reconhecidas, o que inclui o direito da Ucrânia escolher o seu próprio destino. O Conselho Europeu confirmou igualmente que o Governo russo é plenamente responsável pelo seu ato de agressão que causa sofrimento humano e perda de vidas humanas, e que será responsabilizado pelas suas ações.”* (cit. Decisão de Execução (EU) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022).

Em solidariedade com a Ucrânia foram definidas sucessivas sanções à Federação da Rússia (e à Bielorrússia), tendo a partir de final de fevereiro de 2022 a UE de lidar de forma imediata com a pressão migratória nas suas fronteiras orientais resultante da invasão militar russa na Ucrânia e o volume de pessoas, sem precedentes, em busca de proteção na Europa, fugindo de zonas de conflito armado no território ucraniano. A 1 de março de 2022, decorridos apenas 4 dias do início da agressão militar russa, mais de 650 mil pessoas deslocadas tinham chegado à UE27 vindas da Ucrânia através da Polónia, da Eslováquia, da Hungria e da Roménia. Atendendo à experiência passada com a anexação ilegal em 2014 da Crimeia e da cidade de Sebastopol e da guerra no leste da Ucrânia, e à isenção da obrigação de visto dos nacionais da Ucrânia para o Espaço Schengen desde 2017, o Conselho da União Europeia estimava no início de março de 2022 que entre 2,5 milhões e 6,5 milhões de pessoas deslocadas em consequência do conflito armado chegassem à UE27, prevendo-se que dessas entre 1,2 milhões e 3,2 milhões de pessoas procurariam proteção internacional e a outra metade, beneficiando da isenção de visto para estadas de curta duração na UE27, se juntasse a familiares ou procurasse emprego na UE27. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estimava também no início de março de 2022 que até 4 milhões de pessoas fugisse da Ucrânia e procurasse proteção internacional num país próximo.

Em resposta, a UE ativou pela primeira vez a sua **Diretiva de Proteção Temporária** – Diretiva 2001/55/EC do Conselho, de 20 de julho de 2001, para os Estados-membros lidarem com um afluxo maciço extraordinário e excecional de pessoas deslocadas em busca de proteção, assegurando a repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros no acolhimento dessas pessoas e sem pressionar ou comprometer o funcionamento dos sistemas de asilo europeus – com a decisão do Conselho de 4 de março de 2022 que acionou o Artigo 5º da diretiva face ao fluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia.²⁶ A proteção temporária foi aplicada tanto a nacionais da Ucrânia, como a nacionais de países terceiros que não a Ucrânia que se encontrassem a residir legalmente na Ucrânia (com título de residência, que estudavam ou trabalhavam na altura dos acontecimentos) e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país não fosse possível, como ainda a nacionais de países terceiros a beneficiar na Ucrânia do estatuto de refugiado ou de proteção internacional equivalente antes de 24 de fevereiro de 2022, e aos membros da família dessas pessoas. Devido à urgência da situação, o enquadramento da proteção temporária procurou permitir que as pessoas deslocadas beneficiem dos mesmos direitos em toda a UE27 de forma imediata, reduzindo ao mínimo as formalidades, não devendo os deslocados solicitar asilo na UE27. Foi dada a possibilidade de escolha do Estado-membro onde o deslocado pretende beneficiar dos direitos associados à proteção temporária e juntar-se à sua rede social, de família e amigos, existente na UE27, ficando claro, no entanto, que a partir do momento que o Estado-membro concede uma autorização de residência em conformidade com a Diretiva 2001/55/CE, o beneficiário de proteção temporária só beneficia dos direitos do título no respetivo Estado-membro. Em conformidade com o definido na Diretiva 2001/55/CE, a proteção temporária em qualquer Estado-membro da UE27 tem a duração inicial de 1 ano, podendo ser automaticamente prorrogada por períodos de seis meses até ao máximo de um ano, exceto se lhe tiver sido posto termo (conforme definido no artigo 6º, n.º 1, alínea b) da diretiva) no cenário de a situação na Ucrânia permitir o regresso seguro e duradouro dos beneficiários da proteção. Contudo, de acordo com a decisão do Conselho Europeu de Justiça e Assuntos Internos de 14 de outubro de 2022²⁷, a duração da

²⁶ Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG

²⁷ Mais detalhes em <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/10/13-14/>

proteção temporária neste âmbito foi estendida até março de 2024.

Todos os Estados-membros da UE27, com exceção da Dinamarca, estavam já vinculados à Diretiva da Proteção Temporária. Por outro lado, a Dinamarca e os países associados ao Espaço Schengen (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein) tinham introduzido já esquemas de proteção semelhantes aos enquadrados na Diretiva de Proteção Temporária. Assim, a generalidade dos Estados-membros deram acesso à proteção temporária a deslocados da Ucrânia a partir de março de 2022, tendo apenas a Áustria e a Grécia enquadrado os deslocados na proteção internacional. Por outro lado, em seis Estados-membros – Croácia, Finlândia, Alemanha, Países Baixos, Portugal e Espanha – foi decidido ser dada proteção temporária também a cidadãos que se encontravam na Ucrânia antes de 24 de fevereiro, embora sem deterem residência permanente (caso de estudantes e trabalhadores), e que estavam impedidos de regressar em segurança ao seu país de origem. Atendendo a que muitos países da UE27 já eram destino migratório de cidadãos da Ucrânia antes da invasão russa, foram agilizadas as autorizações de permanência desses imigrantes nos vários Estados-membros: alguns Estados-membros decidiram estender ou prorrogar os títulos de residência a imigrantes ucranianos, mesmo quando os imigrantes não reuniam as condições de renovação (caso da Estónia e da Bélgica); outros Estados-membros deram a possibilidade dos imigrantes ucranianos já residentes no país ficarem elegíveis para acederem a títulos de proteção temporária (caso da Áustria, Países Baixos, Portugal e Espanha); e a França optou por uma análise caso a caso do melhor enquadramento para a permanência dos migrantes. Para aqueles cidadãos que partiram da Ucrânia no período de tensão que antecedeu a invasão russa (cobrindo várias situações de pessoas sem título de residência válido num Estado-membro da UE27 antes da guerra), cerca de metade dos Estados-membros decidiram conceder também proteção temporária (caso da Áustria, Croácia, República Checa, Estónia, Finlândia, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Roménia, Espanha e Suécia), tendo sido definidos diferentes momentos para a linha de corte temporal do período que antecedeu a guerra. Mantiveram-se também outras formas de acesso a títulos de residência para quem migrou a partir da Ucrânia – e.g. reagrupamento familiar, título de residência para trabalho ou para estudo –, incluindo o título de proteção internacional (estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária) – como se mostrou antes (vd. quadro 1.5) até ao final do ano de 2022, cerca de 26,7 mil requerentes de asilo eram ucranianos (2,8% dos requerentes de asilo desse ano, mais vinte mil que no ano anterior em que tinham sido 6,5 mil) –, cabendo a cada Estado-membro a decisão do tipo de enquadramento legal dado para a permanência no país.

Para suportar a proteção temporária a deslocados da Ucrânia, e destacando que a invasão compromete a segurança e a estabilidade europeia e mundial, a Comissão Europeia definiu em março de 2022 a **plataforma europeia de solidariedade com a Ucrânia** que funciona como um fórum de discussão para os Estados-membros sobre as consequências migratórias e de segurança no território europeu devido à guerra. Coordenada pela Comissão Europeia, a plataforma mobiliza instituições europeias e agências, Estados-membros da UE e países do Espaço Schengen, organizações internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), assim como as autoridades da Ucrânia e da Moldávia. Esta plataforma assumiu um papel crucial na resposta coordenada à situação, nomeadamente com a operacionalização de um plano de 10 prioridades²⁸ para o acolhimento das pessoas deslocadas da guerra, aprovado pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 28 de março de 2022.

A Comissão Europeia mobilizou ainda os seus serviços e agências para a recolha de informação e dados acerca dos desenvolvimentos da circulação e proteção de deslocados da Ucrânia, incluindo informação acerca do acolhimento efetuado por cada Estado-membro. Atendendo à informação sistematizada por Belmonte, Minora e Tintori (2023), no Relatório Técnico da União Europeia *The effects of the war in Ukraine on population movements and protection-seeking in the EU*²⁹, em dezembro de 2022 (dez meses depois do início da guerra na Ucrânia) entre 25% e 30% da população total da Ucrânia (de aproximadamente 41

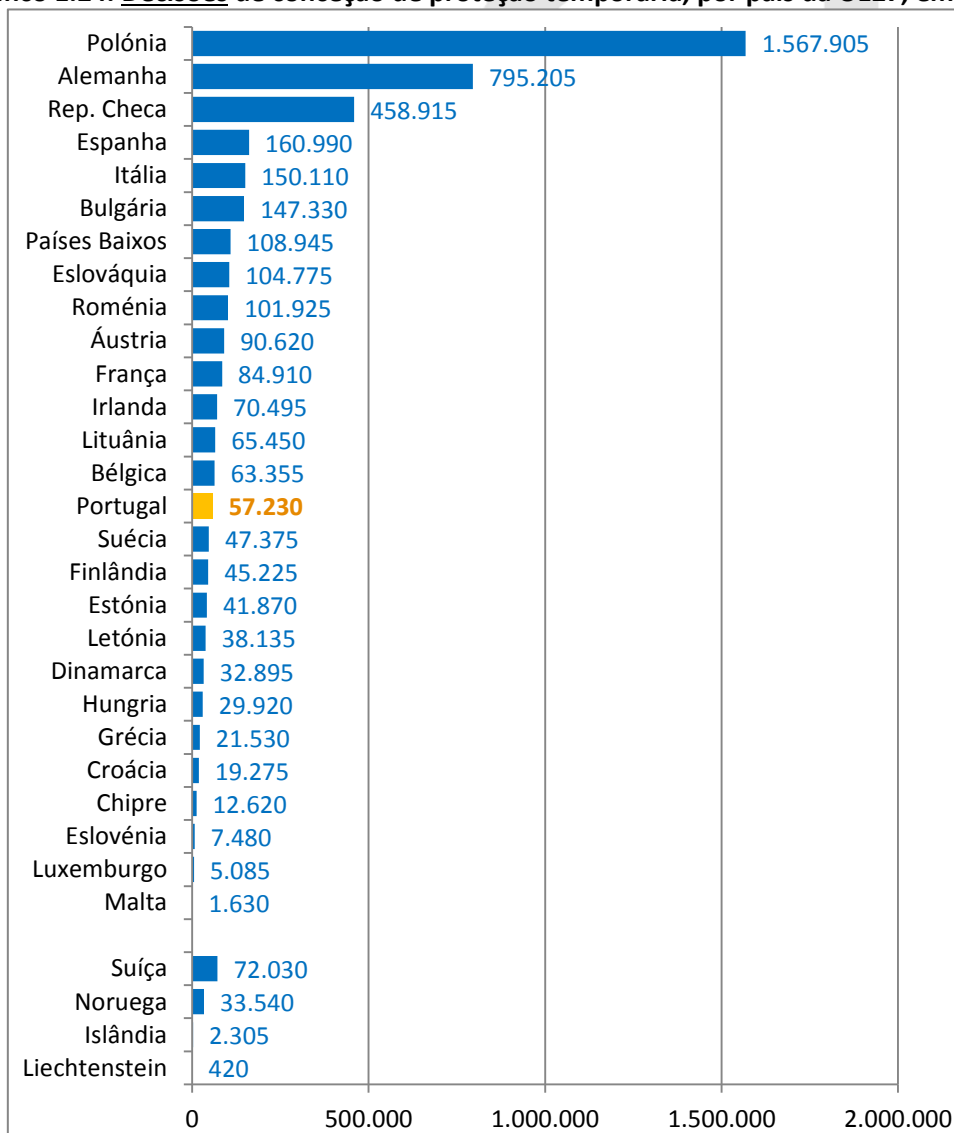
²⁸ *The 10-point plan for stronger European coordination on welcoming those fleeing Ukraine*

https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-those-fleeing-ukraine_en

²⁹ Disponível em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133046>

milhões) estava deslocada devido à invasão russa: entre 3,6 e 5,4 milhões de pessoas estavam deslocadas internamente na Ucrânia e pelo menos 7 milhões tinham saído do país (3,8 milhões de beneficiários de proteção temporária nos Estados-membros da UE27, mais 2,8 milhões de pessoas que se mudaram para a Rússia, e 19 mil para a Bielorrússia, e cerca de 500 mil distribuídos pela Turquia, o Reino Unido, os Estados Unidos da América, o Canadá e Israel).

Gráfico 1.24. Decisões de concessão de proteção temporária, por país da UE27, em 2022



Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora)

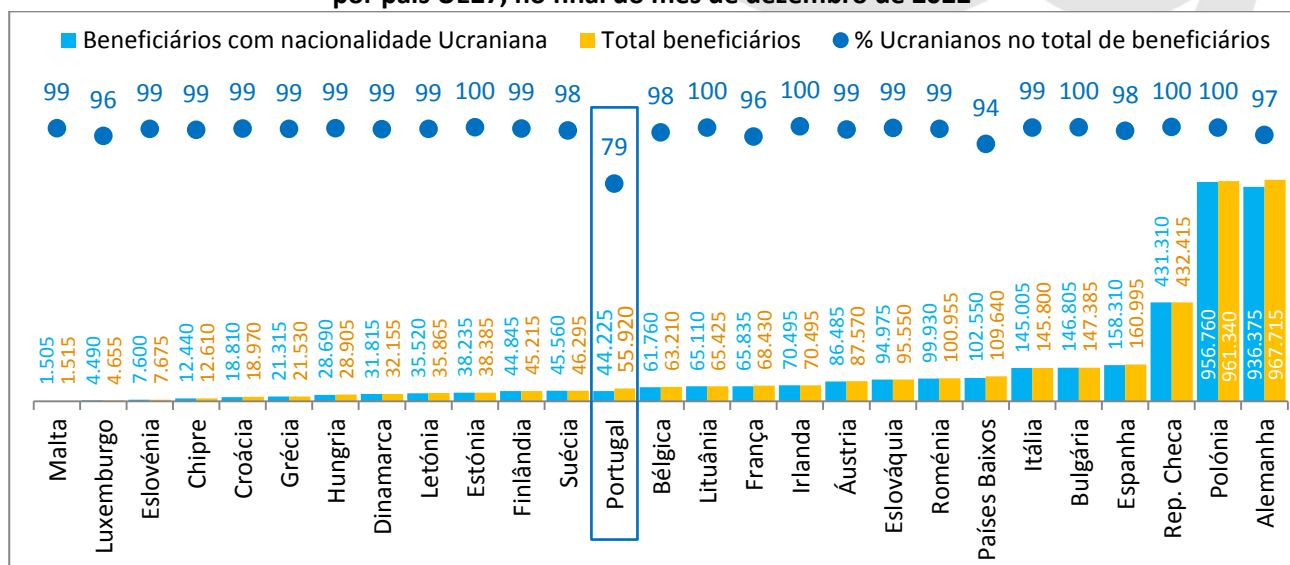
O EUROSTAT passou a publicar dados acerca das decisões de concessão de proteção temporária e sobre os beneficiários de proteção temporária (com título de 1 ano) em cada Estado-membro da UE27, dados que se analisam neste relatório pela primeira vez. No final do ano de 2022 havia o registo de 4,3 milhões de decisões de concessão de proteção temporária nos países da UE27, tendo cerca de dois terços das decisões sido proferidas por apenas três países – a Polónia com 1.568 mil decisões de proteção temporária (36,2% do total de decisões de proteção temporária proferidas em 2022), a Alemanha com 795 mil (18,4%) e a República Checa com 459 mil (10,6%). Entre os Estados-membros da UE27, Portugal foi o décimo quinto país a proferir mais decisões de concessão de proteção temporária (57 mil, representando 1,3% do total de decisões de 2022) – vd. gráfico 1.24.

Em dezembro de 2022 mais de 3,8 milhões de pessoas eram titulares de proteção temporária na UE27, sendo a quase totalidade desse universo de nacionais da Ucrânia (98% ou 3,76 milhões de pessoas). Nos principais destinos desses beneficiários de proteção temporária ao longo do ano de 2022 destacaram-se a

Alemanha (967,7 mil titulares de proteção temporária, representando 25,3% do total de beneficiários do ano), a Polónia (961,3 mil, 25,1%), a República Checa (432,4 mil ou 11,3%), a Espanha (161 mil ou 4,2%) e a Bulgária (147,4 mil ou 3,9%). Considerando os beneficiários de proteção internacional por 100 mil habitantes de cada Estado-membro realçam-se, no entanto, outros países da UE27: no final do ano, segundo dados sistematizados por Scapolo et al. (2023: 487), destacava-se a República Checa (4.041 beneficiários por 100 mil residentes), a Estónia (2.886 beneficiários por 100 mil residentes), a Polónia (2.541 beneficiários por 100 mil residentes), a Lituânia (2.340 beneficiários por 100 mil residentes) e a Bulgária (2.131 beneficiários por 100 mil residentes), tendo a Alemanha (1.164 beneficiários por 100 mil residentes, na décima posição) e a Espanha (340 beneficiários por 100 mil residentes, na 22ª posição) substancialmente menor número de beneficiários por 100 mil residentes. No final do ano de 2022, **Portugal ocupou a décima quinta posição com 55,9 mil beneficiários de proteção temporária** que representaram 1,5% do total de beneficiários da UE27, e refletiram 543 beneficiários por cada 100 mil residentes no país (neste caso mais beneficiários por 100 mil residentes que a Espanha) – vd. gráfico 1.25.

Contrastando, assim, com as tendências identificadas antes para os principais destinos de requerentes de proteção internacional, identifica-se que os deslocados da Ucrânia procuraram proteção temporária essencialmente em países mais próximos do seu território – a Ucrânia partilha fronteira com quatro países da UE27 (Polónia, Hungria, Roménia e Eslováquia) – ou onde a presença de migrantes ucranianos era já maior (recorde-se que a Ucrânia é uma das nacionalidades extracomunitárias numericamente mais representada entre os estrangeiros residentes nos vários países da UE27). As redes sociais de familiares e amigos nos vários países europeus, associadas a fluxos migratórios anteriores à guerra, mostram um papel fundamental na facilitação do acolhimento e integração no país de acolhimento, apoiando na procura de acomodações, de emprego, de escola, e na mediação de barreiras linguísticas e culturais. No final de 2021 a UE27 tinha 1,1 milhão de ucranianos residentes, concentrando-se a maioria deles na Polónia (272,6 mil ou 24% do total de ucranianos residentes na UE27), Itália (235,9 mil ou 21%), República Checa (162,7 mil ou 14%), Alemanha (135 mil ou 12%), Espanha (107,2 mil ou 9,5%) e Portugal (na sexta posição com 28,6 mil residentes que representavam 2,5% dos ucranianos migrados para a UE27).

Gráfico 1.25. Beneficiários de proteção temporária segundo a nacionalidade do beneficiário, por país UE27, no final do mês de dezembro de 2022

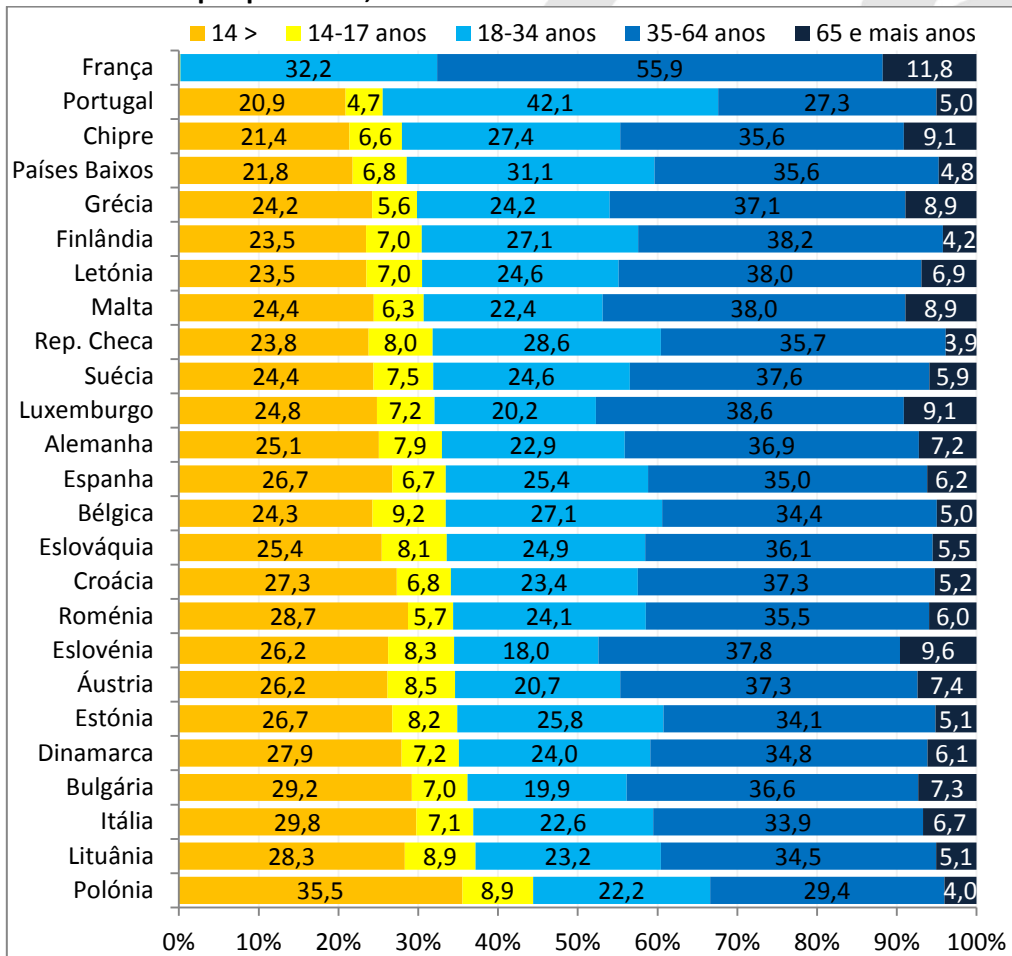


Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora)

No contexto dos países da União Europeia que concederam proteção temporária até ao final do ano de 2022, **Portugal foi, no entanto, o país com menor proporção de ucranianos (79%)**, com 44.225 dos beneficiários de proteção temporária no país a terem nacionalidade ucraniana e 11.695 dos restantes deslocados da Ucrânia a terem outra nacionalidade extracomunitária (representando 21% do total de beneficiários) – vd. gráfico 1.25. Em 2022 Portugal foi o segundo Estado-membro da UE27 a acolher maior número absoluto de deslocados da Ucrânia sem nacionalidade ucraniana, ocupando a Alemanha a primeira

posição (acolheu 31,3 mil extracomunitários sem nacionalidade ucraniana, embora a representar apenas 3% do total de beneficiários de proteção temporária em 2022) e na terceira posição os Países Baixos (7 mil, representando 6%). Neste âmbito a proteção temporária foi concedida também a beneficiários de proteção internacional na Ucrânia e a seus familiares, assim como a outros extracomunitários e apátridas que provassem residir na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 com título de residência válido e que não conseguissem assegurar um regresso em segurança para o seu país ou região de origem. Portugal e os Países Baixos foram os países da UE27 que liberalizaram mais a concessão de proteção temporária a extracomunitários não-ucranianos deslocados da Ucrânia que não eram titulares de proteção internacional nem tinham residência permanente na Ucrânia antes da guerra (detalhado em Scapolo et al. 2023: 490).

Gráfico 1.26. Beneficiários de proteção temporária segundo o grupo etário (%), por país UE27, no final do mês de dezembro de 2022



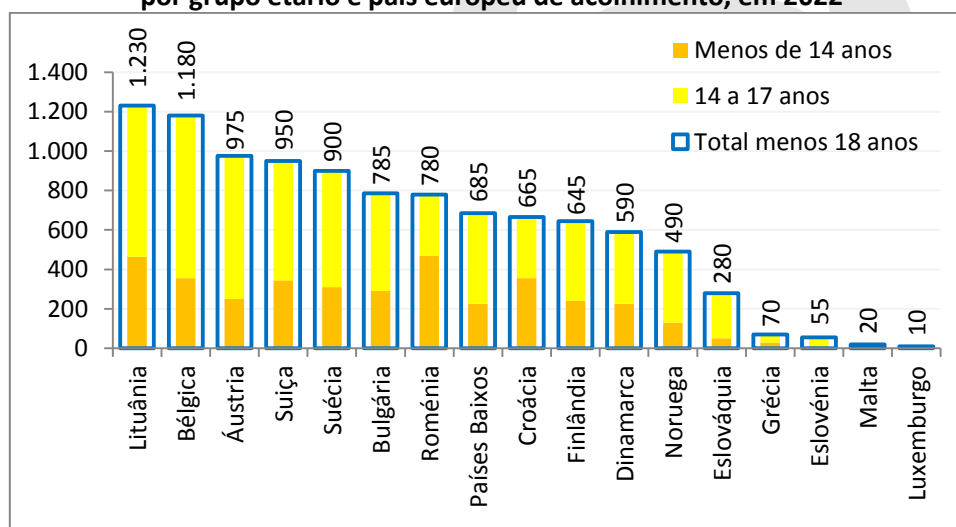
Fonte: EUROSTAT (sistemização e gráfico da autora).

Nota: Dados indisponíveis com a desagregação por grupo etário para a Irlanda e a Hungria.

Considerando as características sociodemográficas da população beneficiária de proteção temporária nos países da UE27, identifica-se que essa **população é mais jovem que a população que residia na Ucrânia antes do início da guerra e mais jovem que a população da UE27** (analisado em Scapolo et al. 2023: 488-489). No final do ano de 2022 notavam-se, contudo, alguns contrastes entre países da UE27, o que influencia diretamente na diversidade de necessidades de inserção no mercado de trabalho e no sistema escolar dos beneficiários de proteção temporária nos vários países: a percentagem dos menores de 18 anos era mais expressiva na Polónia (44,4% dos beneficiários de proteção temporária no país, sendo também o país com maior percentagem de beneficiários com menos de 14 anos, 35,5%, e com entre 14 e 17 anos, 8,9%), na Lituânia (37,2%), na Itália (36,9%) e na Bulgária (36,2%), e, por contraste, menos expressiva na França (0,2%) e em Portugal (25,6%, dos quais 20,9% tinha menos de 14 anos e 4,7% entre 14 e 17 anos). Na maioria dos Estados-membros a percentagem de menores de 14 anos é superior à percentagem de menores com entre 14 e 17 anos, identificando-se que na generalidade dos países os menores são

acompanhados (Scapolo et al. 2023: 488) – em dezembro de 2022 tinham sido reportados apenas 8.560 menores não acompanhados na UE27³⁰ e no decurso do ano de 2022 foram proferidas 8.870 decisões de proteção temporária para menores não acompanhados deslocados da Ucrânia na UE27 (mais 490 na Noruega e 950 na Suíça), estando circunscritos a um número reduzido de países onde foram acolhidos (Lituânia com 12% das decisões proferidas em 2022, Bélgica com 11,4%, Áustria com 9,5%, Suíça com 9,2% e Bulgária e Roménia com 7,6% – vd. gráfico 1.27). Por sua vez, entre os países de acolhimento da UE27, a **prevalência de beneficiários com idades entre 18 e 34 anos era maior em Portugal (42,1%)** e na França (32,2%). Com maior impacto de beneficiários de proteção temporária com idades entre 35 e 64 anos destacou-se claramente a França (55,9% dos beneficiários de proteção temporária em dezembro de 2022) e o Luxemburgo (38,6%), tendo Portugal uma percentagem menos expressiva que outros países da UE27 (27,3%). Finalmente, a importância relativa de beneficiários com mais de 65 anos foi mais expressiva na França (11,8%) e na Eslovénia (9,6%), representando os beneficiários com essas idades apenas 5% em Portugal (vd. gráfico 1.26).

Gráfico 1.27. Decisões de concessão de proteção temporária a menores não acompanhados, por grupo etário e país europeu de acolhimento, em 2022



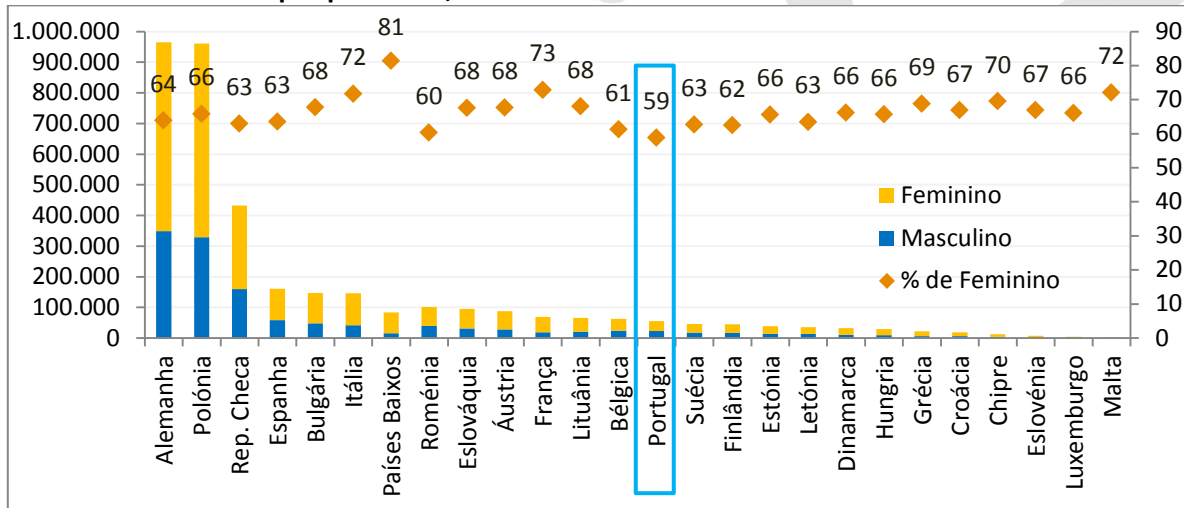
Fonte: EUROSTAT (sistematização e gráfico da autora).

As mulheres representam a grande maioria dos beneficiários de proteção temporária nos países de acolhimento da UE27 em 2022 (7 em cada 10 dos beneficiários de proteção internacional com mais de 18 anos), tendência explicada pela adoção de restrições à saída de homens de nacionalidade ucraniana residentes na Ucrânia com idades entre 18 e 60 anos de idade. Entre os países da UE27 que acolheram deslocados da Ucrânia em 2022, **Portugal destaca-se como o Estado-membro que acolheu menor percentagem de beneficiários de proteção temporária do sexo feminino (59%)** – relacionando-se esta tendência também à relativa maior presença de cidadãos extracomunitários sem nacionalidade ucraniana no universo de beneficiários de proteção temporária que vieram para Portugal (21% do total de não-ucranianos beneficiários de proteção temporária na UE27) –, seguindo-se a Roménia (60%) e a Bélgica (61%), encontrando-se no extremo oposto, como os países que acolheram mais beneficiários de proteção temporária do sexo feminino, os Países Baixos (81%), a França (73%), Malta (72%) e Itália (72%) – vd. gráfico 1.28. Como analisado em Scapolo et al. (2023: 490), identifica-se uma significativa presença de mulheres com filhos que chegaram sozinhas em busca de proteção temporária na UE27 ao longo do ano de 2022, o que requer tanto um apoio psicológico específico para estas mulheres e crianças afastadas de outros membros das suas famílias, como assistência às crianças para serem integradas em creches ou no sistema escolar e às mulheres para participarem no mercado de trabalho.

³⁰ Mais detalhes em

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/MIGR_ASYUMTPSM?lang=en&category=migr.migr_asy.mi_gr_asytp.migr_asyumtp

Gráfico 1.28. Beneficiários de proteção temporária segundo o sexo, por país UE27, no final do mês de dezembro de 2022



Fonte: EUROSTAT (sistemização e gráfico da autora). // Nota: Dados indisponíveis para a Irlanda.

Respondendo à chegada de deslocados da Ucrânia na UE27, ao longo do ano de 2022, **Portugal também reagiu politicamente, legalmente e institucionalmente, tendo sido mesmo um dos primeiros Estados-membros a ativar o regime de proteção temporária**. Desde logo, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2003 (regime nacional de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros à União Europeia), Portugal tomou a iniciativa de conceder a proteção temporária de pessoas deslocadas da Ucrânia mesmo antes da aprovação pelo Conselho da União Europeia da Decisão de Execução (UE) do Conselho 2022/382, de 4 de março 2022, com a Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março, ajustando posteriormente esse enquadramento com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março, na decorrência da decisão europeia. Segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), **em 2022 foram concedidos 56.599 pedidos de proteção temporária por Portugal, havendo registo de 1.529 cancelamentos do estatuto de proteção temporária por iniciativa dos próprios no decurso do ano**, em virtude de não necessitarem mais da proteção do Estado português por regresso à Ucrânia ou ida para outro Estado-membro, onde requereram proteção temporária. Mais de metade (58,5% ou 33.119 pessoas) dos pedidos de proteção temporária concedidos em Portugal foram de deslocados da Ucrânia do sexo feminino, subindo ligeiramente essa prevalência (para 60,8% ou 25.918 pessoas) no caso dos maiores de 18 anos de idade (vd. gráficos 1.29). Nos cancelamentos também se identifica uma maioria do sexo feminino (1.029 dos 1.529, a representar 67,3% do total de cancelamentos).

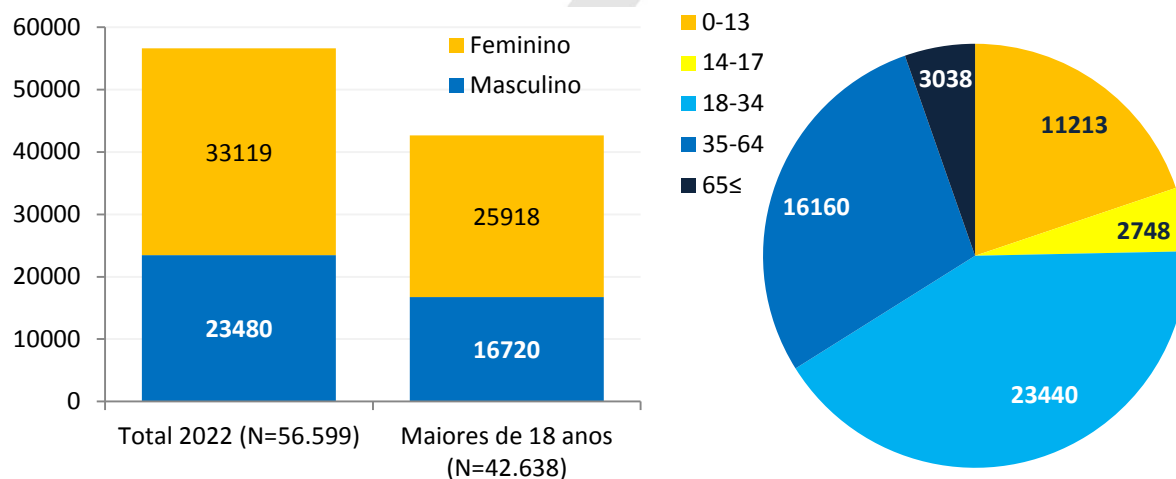
Como também os dados publicados pelo EUROSTAT já mostravam, os dados administrativos nacionais sistematizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) realçam uma **maioria de concessões de proteção temporária em Portugal para deslocados com entre 18 e 34 anos de idade** (23.440 pessoas a representar 41,4%³¹), seguindo-se o grupo etário dos 35 aos 64 anos de idade (28,6% ou 16.160 pessoas), e os menores de 18 anos a representar cerca de um quarto dos pedidos de proteção temporária concedidos (24,7%, entre os quais os menores de 14 anos representam 19,8% do total de concessões³² ou 11.213 crianças, correspondendo as crianças com entre 14 e 17 anos de idade a 2.748 concessões). Entre os pedidos de proteção temporária concedidos por Portugal em 2022 **destacam-se os nacionais da Ucrânia (78,7% das concessões)**, sendo nesses deslocados da Ucrânia onde se observa a maior sobre representação de menores de 18 anos (30,6%) e de titulares do sexo feminino (66,2%). Nas **restantes nacionalidades extracomunitárias** (excetuando os nacionais da Rússia com 51% de titulares do sexo feminino) a quem foi concedida proteção temporária em Portugal em 2022, menos de metade era do sexo feminino,

³¹ Assumindo este grupo etário uma menor prevalência nos cancelamentos do Estatuto de Proteção Temporária em 2022, desce para 31% (476 pessoas).

³² Os menores de 14 anos representaram, no entanto, 27% (412 crianças) dos cancelamentos do Estatuto de Proteção Temporária em 2022.

destacando-se com as menores percentagens de titulares do sexo feminino os nacionais do Bangladesh (apenas 5,4% dos 147 pedidos concedidos eram de titulares do sexo feminino) e do Paquistão (9,4% dos 682 pedidos concedidos eram de titulares do sexo feminino). Também contrastando com os deslocados de nacionalidade ucraniana em Portugal, as restantes nacionalidades extracomunitárias a quem foi concedida proteção temporária apresentam uma muito menor ou inexistente prevalência de menores de 18 anos, destacando-se neste âmbito os nacionais de Marrocos (0% de menores de 18 anos entre as 2.065 concessões de proteção temporária), da Argélia (0% dos 777 pedidos concedidos), dos Camarões (0% entre 216 pedidos concedidos), de Angola (0% dos 131 pedidos concedidos), da República Democrática do Congo (0% dos 122 pedidos concedidos), do Gana (0,2% dos 562 pedidos concedidos), do Bangladesh (0,7%) e do Paquistão (0,9%) – vd. quadro 1.18.

Gráficos 1.29. Pedidos de proteção temporária concedidos em Portugal, por sexo e grupo etário, em 2022



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e gráficos da autora).

Quadro 1.18. Pedidos de proteção temporária concedidos em Portugal, por nacionalidade, em 2022

Nacionalidade	Masculino	Feminino	Menores de 18 anos	Total	% pelo total
República Ucrânia	33,8	66,2	30,6	44.524	78,7
Nigéria	68,2	31,8	1,1	3.843	6,8
Marrocos	69,3	30,7	0,0	2.065	3,6
Índia	78,0	22,0	1,2	899	1,6
Argélia	86,2	13,8	0,0	777	1,4
Paquistão	90,6	9,4	0,9	682	1,2
Rússia, Federação	49,1	50,9	19,2	646	1,1
Gana	67,3	32,7	0,2	562	1,0
República Bielorrússia	50,5	49,5	15,1	483	0,9
Camarões	79,2	20,8	0,0	216	0,4
Nepal	78,8	21,2	1,2	165	0,3
Bangladesh	94,6	5,4	0,7	147	0,3
Angola	59,5	40,5	0,0	131	0,2
Rep. Democ. Congo	64,8	35,2	0,0	122	0,2
Egipto	81,2	18,8	4,3	117	0,2
Total	41,5	58,5	24,7	56.599	100

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (sistematização e gráficos da autora).

Importa salientar que no final do ano de 2022, passados mais de nove meses do início da guerra, Portugal reviu os critérios de proteção temporária para deslocados da Ucrânia (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, de 28 de dezembro) que enquadrou a atribuição automática de autorização de residência pelo período de um ano, de forma a ajustar o regime de proteção às necessidades das pessoas

que continuam a carecer de apoio e às características do conflito armado que persiste (também analisado por Angelis et al., 2023: 3-4). Entre as revisões dos critérios identifica-se uma aproximação à generalidade dos países da UE27 na contenção de concessão de proteção temporária a cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades (não-ucranianos) – recordando-se que Portugal e os Países Baixos tinham sido em 2022 os Estados-membros mais flexíveis na concessão de proteção temporária a extracomunitários não-ucranianos deslocados da Ucrânia que não eram titulares de proteção internacional nem tinham residência permanente na Ucrânia antes da guerra (detalhado em Scapolo et al. 2023: 490), razão pela qual Portugal se destacou como o Estado-membro com menor sobre representação de deslocados com nacionalidade ucraniana em 2022. Neste âmbito esperam-se em 2023 algumas mudanças nas tendências gerais da proteção temporária a deslocados da Ucrânia, já que para beneficiar de igual proteção em Portugal os não-ucranianos passam, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 135 de 28 de dezembro de 2022, a ter de comprovar ser familiares de cidadãos ucranianos (circunscrevendo os familiares a cônjuges ou relações análogas há mais de dois anos, a filhos menores incluindo adotados, ou outros parentes próximos que vivam na mesma habitação e que sejam dependentes) ou a comprovar ser residentes permanentes na Ucrânia e sem possibilidade de regresso seguro e duradouro ao país de que são nacionais.

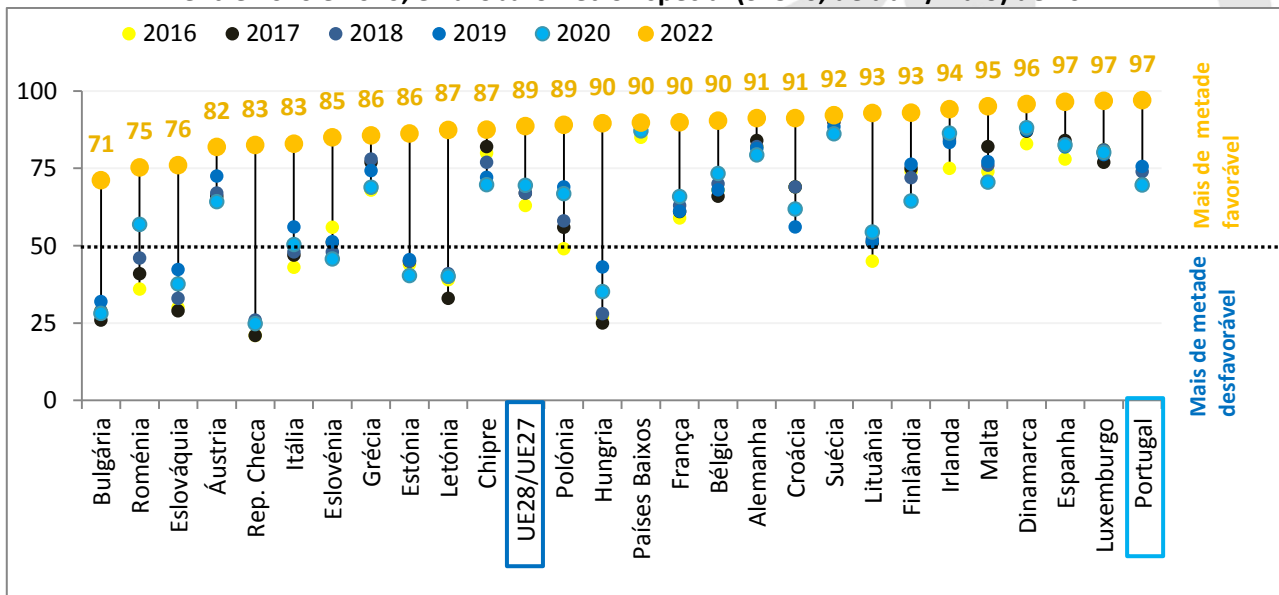
1.5. Opinião Pública face à Proteção Internacional nos países da União Europeia

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. Por outro lado, no último ano em virtude da invasão russa à Ucrânia, milhares de deslocados da Ucrânia chegaram à generalidade dos países europeus, conforme se detalhou antes neste capítulo.

Atendendo a este contexto de aumento de populações deslocadas e de requerentes de proteção internacional na Europa, 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. 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, e solidariedade política 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 e, mais recentemente, a guerra na Ucrânia, tiveram impactos diretos na evolução do apoio das populações europeias aos requerentes de asilo e aos deslocados. São especialmente notórios os efeitos que a guerra na Ucrânia e a situação dos deslocados da Ucrânia tiveram na opinião pública dos países mais próximos à fronteira com a Ucrânia – países como a República Checa, a Bulgária, a Hungria e a Eslováquia ao longo dos anos tradicionalmente com uma opinião desfavorável ao apoio do país a refugiados, revelam pela primeira vez em 2022 uma maioria de respostas favoráveis.

Uma primeira leitura destes efeitos na opinião pública europeia é dada por dados sistematizados pelo EUROSTAT, que inseriu entre 2015 e 2020 no Eurobarómetro Padrão e novamente em 2022 no Eurobarómetro Especial (SP526) 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, e de 2022 constata-se que a média da União Europeia, sendo relativamente favorável ao auxílio a refugiados e gradualmente cada vez mais favorável, integra posicionamentos muito díspares na opinião pública dos diversos Estados-membros (vd. gráfico 1.30).

Gráfico 1.30. Concordância (concorda totalmente e tende a concordar) com a afirmação “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados”, no Eurobarómetro Padrão da primavera (junho/julho) entre 2016 e 2020, e Eurobarómetro Especial (SP526, de abril/maio) de 2022



Fonte: Eurobarómetro Padrão (sistematização e gráfico da autora, com atualização dos dados de 2019, 2020 e 2022 por Rita Monteiro). Nota: Dados de 2022 indisponíveis para o Reino Unido.

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, 69% na primavera de 2019 e 70% na primavera de 2020. Portugal mostra uma evolução crescente da percentagem de respostas favoráveis de concordância de que o país deveria ajudar os refugiados (70% em 2016 e 2017, 74% em 2018 e 75% em 2019), assumindo o impacto mais elevado da série em 2019 com 75% de respondentes, voltando porém a descer em 2020 para 70%, quando se aproximam da média da UE28. Na 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 – caso da Dinamarca (87% em 2019 e 88% em 2020), 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 1.30. Notava-se, deste modo, que eram tendencialmente **os países com maior número de pedidos de asilo aqueles que também mostravam ter uma opinião pública mais 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 eram também os países que mostravam taxas de recusa a pedidos de asilo mais elevadas** (e.g. Hungria, República Checa). Em 2020, 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 Estónia, Grécia, Eslováquia e Portugal (-5pp).

No Eurobarómetro Especial *Key challenges of our times - the EU in 2022* (SP526, 2022) a recuperação desta questão (quanto à concordância de que o país deveria ajudar os refugiados) no contexto da invasão russa à Ucrânia e dos milhares de deslocados acolhidos em todos os países europeus, induziu a uma mudança profunda no panorama das respostas dos vários Estados-membros da UE27. Se os dados mostram bastantes contrastes na Europa quanto à oposição ou favorecimento de fluxos migratórios e de refugiados

de fora da Europa, notam-se diferenças muito menos pronunciadas na comparação da opinião pública de Estados-membros em relação aos deslocados da Ucrânia. O contexto de 6 milhões de deslocados em virtude da guerra, dos quais mais de 4 milhões foram acolhidos na UE27 em relativamente pouco tempo, potencialmente induziria à destabilização política e à instabilidade na opinião pública, no entanto o que se identificou foi uma onda de apoio público e dos governos europeus que se reflete nos resultados da inquirição de perceções acerca dos deslocados da Ucrânia em 2022 (aprofundado em Drazanová e Geddes, 2023: 137). Globalmente na generalidade dos países da UE27 mais de dois terços dos respondentes passaram a concordar totalmente ou a tender a concordar com a afirmação de que o país deve ajudar os refugiados, refletindo que as atitudes variam em função do contexto e do grupo que em cada momento carece de proteção.³³ As mudanças mais expressivas verificaram-se exatamente nos países que antes apresentavam mais de metade de respostas desfavoráveis, mas que partilham proximidade de fronteira com a Ucrânia e que no ano de 2022 se mostraram particularmente sensíveis à situação dos pedidos de proteção temporária de deslocados da Ucrânia: a República Checa apresenta o crescimento mais expressivo da percentagem das respostas favoráveis (+58 pontos percentuais, comparando os resultados de 2020 no Eurobarómetro Padrão, com apenas 25% de respondentes favoráveis, com os resultados de 2022 para a mesma pergunta no Eurobarómetro Especial, com 83% de respondentes favoráveis), seguindo-se a Hungria (+54pp, subindo de 35% de respondentes favoráveis em 2020 para 90% em 2022), a Letónia (+47pp, de 40% para 87%), a Estónia (+46pp, de 40% para 86%), a Bulgária (+43pp, de 28% para 71%), a Eslovénia (+39pp, de 46% para 85%) e a Eslováquia (+39pp, de 46% para 85%). Nesta inquirição mais recente Portugal passou a constar no grupo de países mais favoráveis, com quase a totalidade das respostas de apoio ao país ajudar os refugiados: 97% dos respondentes a concordar totalmente ou tendencialmente a concordar em Portugal (+27pp que em 2020, quando foram 70% de respostas favoráveis), 97% no Luxemburgo (+17pp que em 2020), 97% em Espanha (+14pp que em 2020) e 96% na Dinamarca (+8pp que em 2020) – vd. gráfico 1.30.

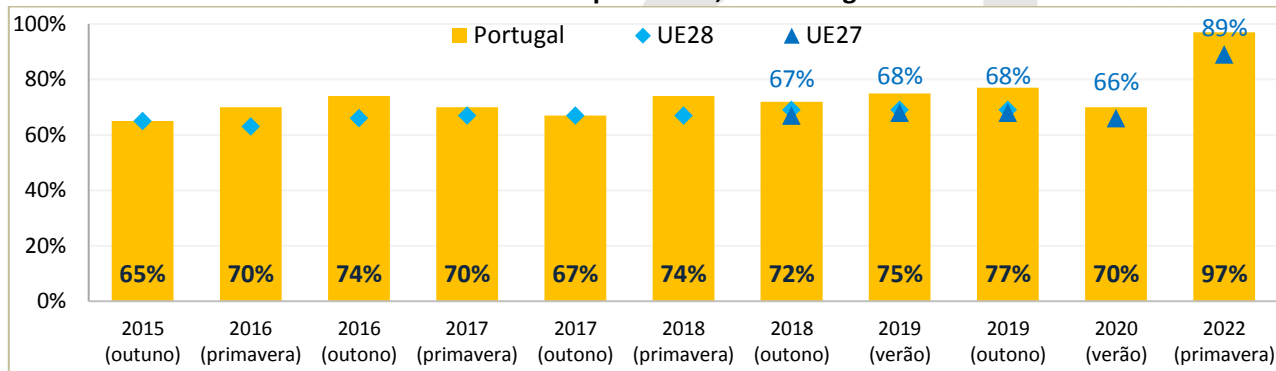
No estudo comparado de Drazanová e Geddes (2023: 140) estas mudanças na opinião pública em 2022 são explicadas por heranças históricas associadas à formação de alguns dos Estados europeus vizinhos da Ucrânia (especialmente evidente no caso da República Checa, da Eslováquia e da Hungria) e pela proximidade identitária, étnico-cultural e religiosa que existe entre os cidadãos da UE27 e os ucranianos, mas que não existiam com os refugiados sírios ou com outros requerentes de proteção internacional que chegaram à Europa especialmente a partir da chamada crise dos refugiados de 2015, para quem as diferenças foram percecionados em alguns países como uma ameaça. Importa atender também que nas duas últimas décadas os ucranianos constituíram-se como uma população imigrante bem representada em vários países da UE27, pelo que o desenvolvimento de redes sociais e o contacto com as sociedades europeias estava sedimentado antes da chegada dos deslocados da Ucrânia em 2022; o que não aconteceu com os sírios quando começaram a chegar aos diferentes países da UE27 sem contactos ou proximidade com as populações autóctones, que formaram uma opinião pública só a partir dessa altura.

Em Portugal, desde de 2016 que mais de dois terços dos inquiridos tendiam sempre a concordar com a afirmação de que **“Portugal deve ajudar os refugiados”**. Entre outono de 2015 e o verão de 2022, identifica-se que os níveis de concordância à ajuda aos refugiados do país se situaram quase sempre acima da média da União Europeia, com exceção das edições de 2015, 2017 e 2020, em que o grau de concordância se situou ao nível da média da UE28 (vd. gráfico 1.31). 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 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). Já em 2022,

³³ Drazanová e Geddes (2023: 137-139) comparam a opinião de inquiridos de oito países (República Checa, Eslováquia, Hungria, Roménia, Polónia, Áustria, Itália, e Alemanha) acerca do acolhimento de refugiados ucranianos e refugiados sírios, identificando de forma explícita que as atitudes para a admissão são substancialmente mais favoráveis no caso dos ucranianos, mesmo em países tradicionalmente mais desfavoráveis à aceitação do acolhimento de refugiados no país (caso da Eslováquia e da Hungria).

no contexto de guerra e extraordinário aumento dos deslocados contra a sua vontade na Europa, verifica-se tanto um aumento das respostas favoráveis à ajuda dos refugiados na média da União Europeia (para 89%, +23pp) como em Portugal (97%, +27pp que em 2020 e +8pp que a média da UE27 em 2022).

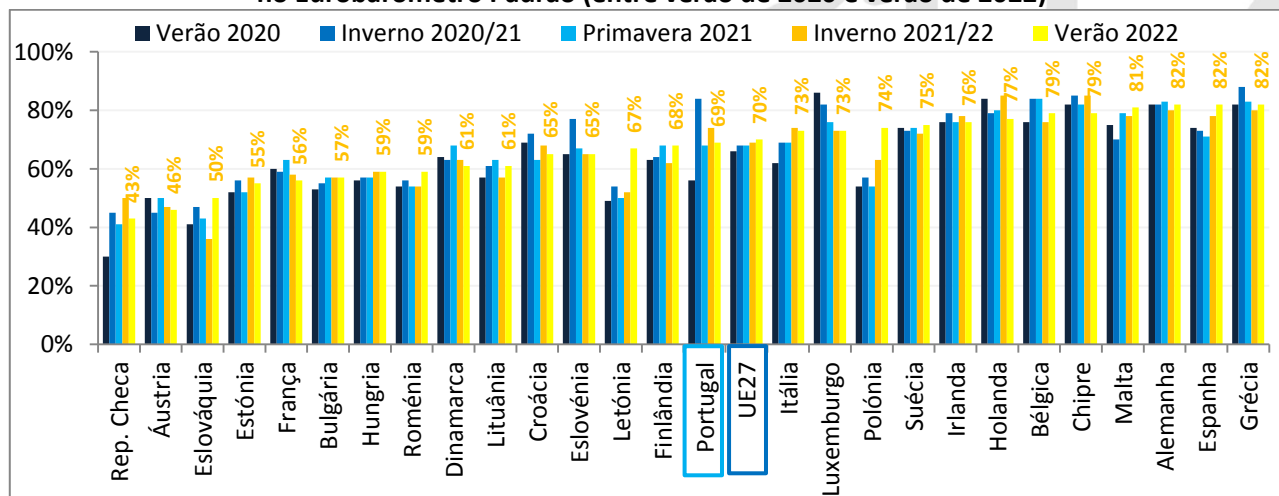
Gráfico. 1.31. Evolução dos níveis de concordância com a frase “[O nosso país] deveria ajudar os refugiados”, entre 2015 e 2020 no Eurobarómetro Padrão e em 2022 no Eurobarómetro Especial 526, em Portugal e na média da UE



Fonte: Eurobarómetro Padrão e Eurobarómetro Especial 526 (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 1.32). Embora a maioria dos inquiridos na União Europeia tenda a responder ser a favor do sistema europeu comum de asilo (66% a favor em 2022 e 70% no verão de 2022), verificaram-se níveis de apoio muitos díspares na opinião pública dos diversos Estados-membros. Nos países com opinião pública mais favorável ao sistema europeu comum de asilo, destacam-se na inquirição do verão de 2022 a Grécia (82%, descendo a sua prevalência face a edições anteriores: 88% na inquirição de inverno de 2020/21 e 83% na primavera de 2021 e no inverno de 2021/22), a Espanha (82%), a Alemanha (82%, mantendo mais ou menos estável a sua prevalência de respostas favoráveis: 82% na inquirição de inverno de 2020/21, 83% na primavera de 2021 e 80% no inverno de 2021/22) e Malta (81%). Já nos países mais desfavoráveis ao sistema europeu comum de asilo, continuam a destacar-se a República Checa (apenas 45% a favor na inquirição de inverno de 2020/21, 41% na primavera de 2021, embora subindo para 50% no inverno 2021/22, para voltar a descer para 43% no verão de 2022), a Áustria (50% na primavera 2021, 47% no inverno 2021/22 e 46% no verão de 2022) e a Eslováquia (apenas 47% favorável na inquirição de inverno de 2020/21, 43% na primavera de 2021, 36% no inverno 2021/22 e 50% no verão de 2022).

Gráfico. 1.32. Respondentes (%) a ‘a favor’ do sistema europeu comum de asilo, no Eurobarómetro Padrão (entre verão de 2020 e verão de 2022)

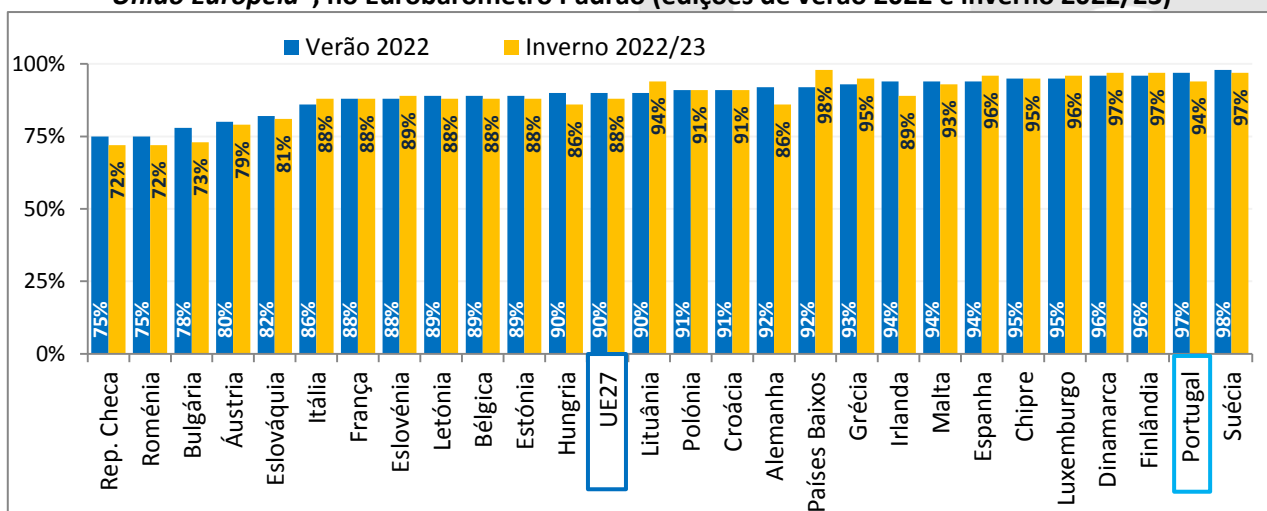


Fonte: Eurobarómetro Padrão (gráfico da autora e sistematização de dados de Rita Monteiro da equipa OM).

Em Portugal a opinião pública favorável ao sistema europeu comum de asilo situou-se recorrentemente ao nível da média da União Europeia, tendo, no entanto, perdido na edição mais recente alguma importância relativa de respostas favoráveis: 84% a favor na inquirição de inverno de 2020/21, embora descendo essa percentagem para 68% na primavera de 2021, que recupera para 74% no inverno 2021/22, para voltar a perder para 69% no verão de 2022. Portugal foi dos Estados-membros 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, embora na primavera de 2021 apresente uma descida de concordância (-16 pontos percentuais), que se recupera ligeiramente no inverno 2021/22 (+6pp), para se voltar a perder no verão de 2022 (-5pp).

Nas edições mais recentes deste Eurobarómetro Padrão foi ainda acrescentada uma nova questão sobre o grau de **concordância com o acolhimento na União Europeia das pessoas em fuga da guerra da Ucrânia** (vd. gráfico 1.33). Na generalidade dos Estados-membros, mais de dois terços dos inquiridos concordou totalmente ou tendeu a concordar que as pessoas em fuga da guerra na Ucrânia são bem-vindas na União Europeia (média da UE27 de 90% no verão de 2022 e 88% no inverno de 2022/23), nota-se, no entanto, dum semestre para o outro uma ligeira perda de importância relativa das respostas mais favoráveis na maioria dos países da UE27 (com a exceção do caso da Lituânia, da Grécia, dos Países Baixos, da Espanha, da Dinamarca e da Finlândia que incrementaram). No verão de 2022 **os países com a maior percentagem de respostas favoráveis** foram a Suécia (98%, descendo ligeiramente para 97% no inverno), **Portugal** (97%, descendo para 94% no inverno), a Finlândia e a Dinamarca (ambos com 96% no verão de 2022 e 97% no inverno de 2022/23). Já abaixo da média da UE27 encontra-se a República Checa e a Roménia (ambos com 75% de respostas favoráveis no verão de 2022 e 72% no inverno de 2022/23), e a Bulgária (78% no verão de 2022 e 73% no inverno de 2022/23).

Gráfico. 1.33. Concordância com a frase "As pessoas em fuga da guerra na Ucrânia são bem-vindas na União Europeia", no Eurobarómetro Padrão (edições de verão 2022 e inverno 2022/23)



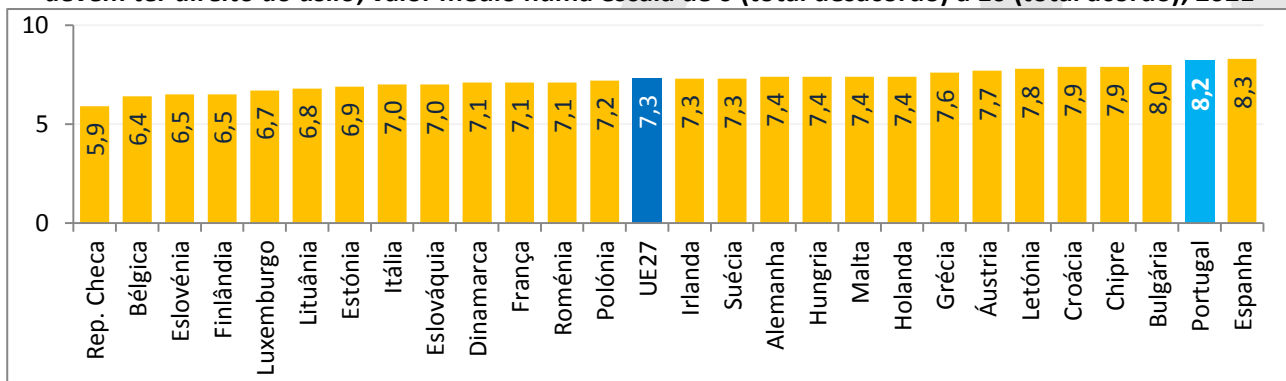
Fonte: Eurobarómetro Padrão (gráfico da autora e sistematização de dados de Rita Monteiro da equipa OM).

No Eurobarómetro Especial 508 (*Values and identities of EU citizens*), publicado em 2021 (inquirição de outubro/novembro de 2020), tinha ainda sido recolhida a opinião dos inquiridos dos países da UE acerca do grau de concordância com a afirmação "**todas as pessoas com receio fundamentado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política devem ter direito ao asilo**", numa escala de 0 (total desacordo com a afirmação) a 10 (total acordo com a afirmação). Verifica-se que globalmente os públicos europeus são tendencialmente favoráveis, com valor médio de resposta superior a 5 (não concorda nem discorda) – vd. gráfico 1.34.

A média de respostas da UE27 foi de 7,3 pontos, identificando-se 42% dos inquiridos que estavam em total acordo com a concessão do direito de asilo, 24% tendencialmente de acordo, 23% a não concordar nem discordar, 5% tendencialmente a discordar e 4% a discordar totalmente (e 2% a dizer não saber responder).

Como noutras inquirições de opinião pública nos vários países europeus, neste Eurobarómetro Especial as respostas menos favoráveis à concessão do direito de asilo foram da República Checa (valor médio de resposta de 5,9, com apenas 27% dos inquiridos a declararem estar totalmente de acordo com a afirmação, 16% a estarem tendencialmente de acordo, e 35% a manifestar-se não estar nem em acordo nem em desacordo). Por sua vez, **as respostas mais favoráveis concentraram-se em Espanha** (valor médio de 8,3, com 55% dos inquiridos a declararem estar totalmente de acordo com a afirmação e 26% a estarem tendencialmente de acordo) **e em Portugal** (valor médio de 8,2, com 55% dos inquiridos a declararem estar totalmente de acordo com a afirmação e 22% a estarem tendencialmente de acordo e 35% a manifestar-se não estar nem em acordo nem em desacordo), **correspondendo Portugal ao país com menor prevalência de respostas desfavoráveis** (0% em total desacordo com a afirmação e apenas 1% a dizer que tendencialmente discorda da afirmação).

Gráfico. 1.34. Resultados da questão *Todas as pessoas com receio fundamentado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política devem ter direito ao asilo, valor médio numa escala de 0 (total desacordo) a 10 (total acordo), 2021*



Fonte: Eurobarómetro Especial 508 (gráfico da autora e sistematização de Rita Monteiro da equipa OM).

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.

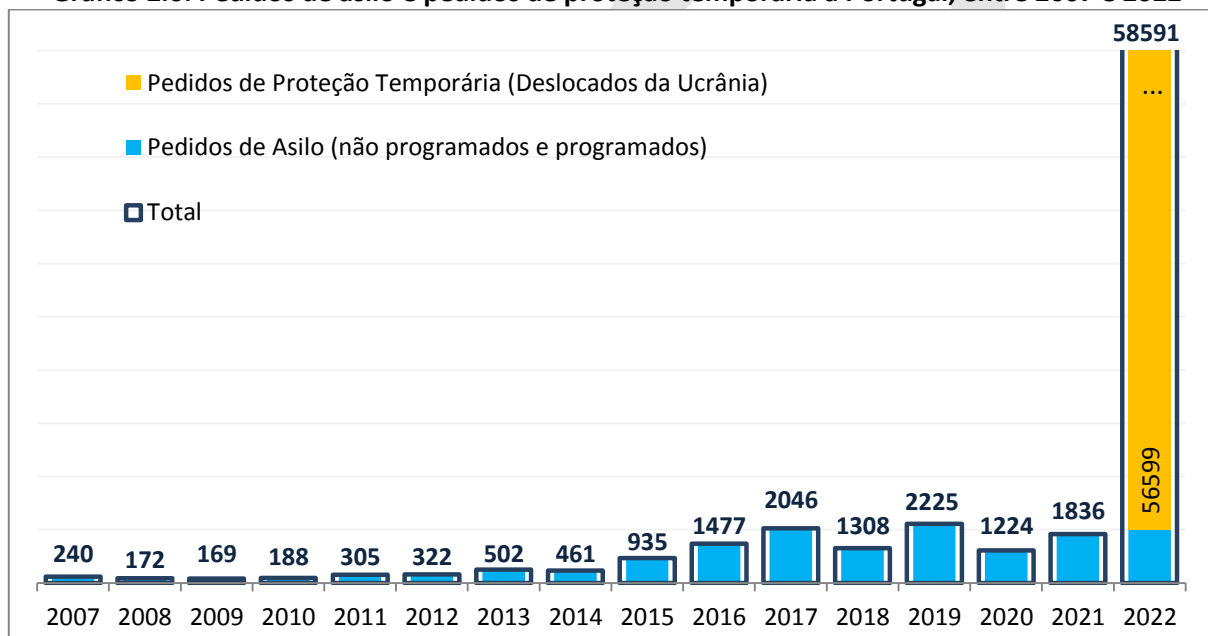
Desde 2015 que **Portugal esteve também entre os países europeus que respondeu mais favoravelmente a compromissos programados de recolocação** de requerentes de proteção de outros Estados-membros (especialmente da Grécia e da Itália) **e de reinstalação** de refugiados, respondendo a sinalizações do ACNUR (especialmente a partir da Turquia e do Egito), participando em vários mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que induziram ao incremento desta realidade no país. A partir de agosto de 2021, na sequência dos acontecimentos ocorridos no Afeganistão, o Estado português também esteve entre os países da comunidade internacional a responder ao apelo de emergência de **admissão humanitária de cidadãos afegãos** em situação de risco. A estas chegadas programadas há ainda a acrescentar os **pedidos espontâneos (ou não programados)** que o país recebe anualmente de requerentes de proteção internacional que chegam ao território nacional, cujo número também tem vindo a crescer nos últimos anos.

Por outro lado, em 2022 Portugal esteve igualmente entre os países que mais rapidamente reagiram politicamente, legalmente e institucionalmente para o **acolhimento de deslocados da Ucrânia**, tendo sido mesmo um dos primeiros Estados-membros a ativar o regime de **proteção temporária**, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º da Lei nacional n.º 67/2003 (regime nacional de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros à União Europeia), com a Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março, ajustada posteriormente com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março (na sequência da Decisão de Execução (UE) do Conselho Europeu 2022/382, de 4 de março 2022).

Como consequência, em 2022, Portugal atingiu números inéditos de pedidos de proteção internacional ao

país: se até ao último ano tinha sido 2019 o ano em que Portugal tinha recebido maior número de pedidos de proteção internacional (2.225, entre 1.849 pedidos em território nacional e 376 de reinstalação), passa agora a ser 2022 o ano com mais pedidos se agregar-se os pedidos de asilo (1.992 pedidos em território nacional) com os pedidos de proteção temporária (56.599 pedidos concedidos), gerando um total de 58.591 pedidos de proteção a Portugal em 2022 (vd. gráfico 2.0).

Gráfico 2.0. Pedidos de asilo e pedidos de proteção temporária a Portugal, entre 2007 e 2022



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

Neste capítulo detalham-se os dados disponíveis sobre pedidos de proteção internacional e temporária a Portugal disponibilizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Estes dados permitem a caracterização da evolução dos pedidos 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 que enquadram as chegadas programadas ao país a partir de 2018 (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 2022 o país posiciona-se na vigésima primeira 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 2022 o país quadruplicou o número de pedidos atingindo o valor mais elevado, de 1.849 pedidos em

território nacional, em 2019, descendo para 1.002 pedidos em 2020 e 1.537 pedidos em 2021, para voltar a subir para 1.992 pedidos em 2022.

Entre 2015 e 2022, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu oito 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 2022, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada para além de pedidos em território nacional, por mais sete mecanismos:

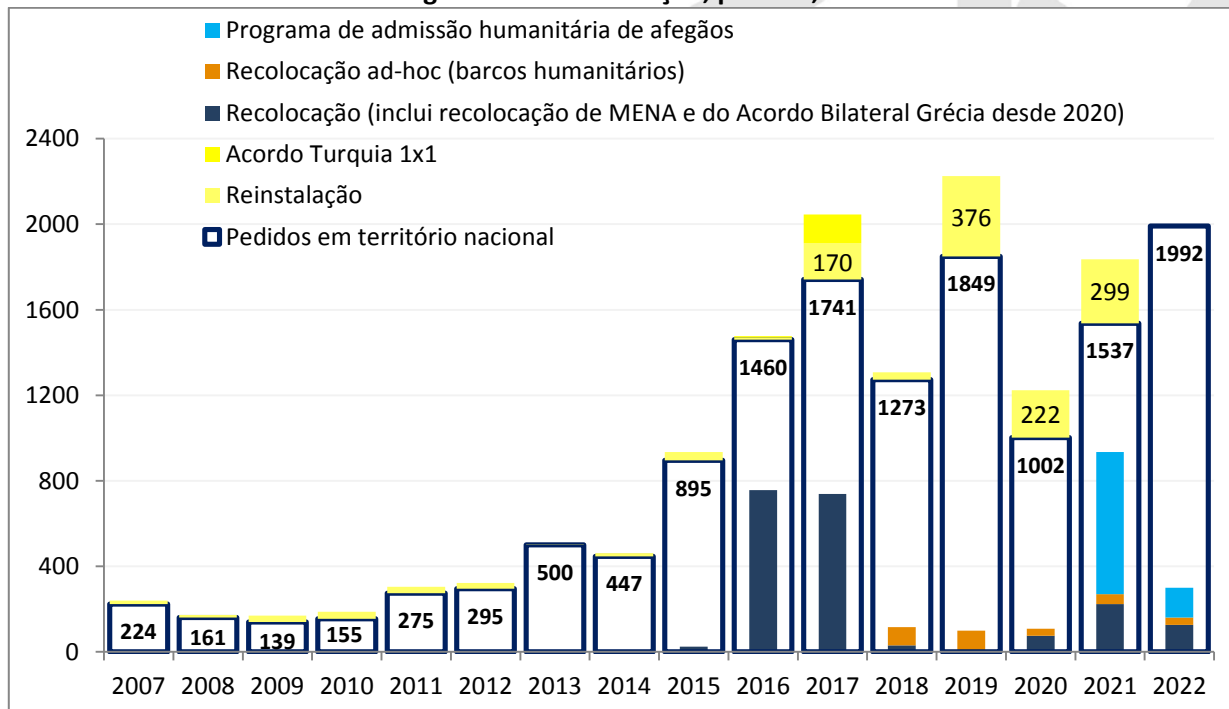
- (1) a proteção através do *mecanismo de recolocação* (que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal tinha o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo recolocado um total de 1.550, ou seja, executou 52,5% do seu compromisso);
- (2) o *Acordo UE/Turquia 1x1* 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 2021 o país recebeu 930, ou seja, 92,1% de execução, não tendo reinstalado pessoas em 2022);
- (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 325 chegaram a Portugal até final de 2022, taxa de execução de 65%);
- (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 100 chegaram até ao final de 2021 (execução de 100%);
- (6) 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. Entre 2018 e final de 2022 Portugal recebeu 298 requerentes por este mecanismo;
- (7) finalmente, a partir de 2021 Portugal acrescentou ainda as entradas de requerentes de proteção internacional por via do programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão. Entre agosto de 2021 e final desse ano de 2022, Portugal acolheu 908 afegãos por via deste programa humanitário.

Importa atender que nem todas as chegadas por via destes canais distintos geram instrução de processo de pedido de proteção internacional em Portugal. 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 mesmo se aplica nas admissões do programa humanitário de afegãos iniciado em 2021, cujos processos de proteção internacional foram iniciados em 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 1.849 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais) e para 1.992 em 2022, 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. Já em 2021 os pedidos de proteção internacional voltam a subir para 1.537 (+53,4% face ao ano

anterior), reforçando-se ainda mais esta tendência de incremento em 2022 quando passam a 1.992 (+29,6% que em 2021).

Gráfico 2.1. Pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional e entradas de refugiados em reinstalação, por ano, entre 2007 e 2022



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.

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. 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. Desde 2020 Portugal acolhe também 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. Assim, em 2016, dos 1.460 pedidos em território nacional, 757 foram no âmbito da recolocação; em 2017, dos 1.741 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 da Grécia e 86 de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários, atingindo-se em 2019 o impacto mais baixo da recolocação no total de pedidos de proteção processados em território nacional (dos 1.849 pedidos, apenas 99 foram de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários). A partir de 2020 verifica-se alguma recuperação do impacto da recolocação no total de pedidos em território nacional: em 2020 dos 1.002 pedidos em território nacional, 75 foram da recolocação da Grécia e 33 de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários; já em 2021, entre os 1.537 pedidos em território nacional, passam a 224 os de recolocação da Grécia e 46 de recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários; e, em 2022, dos 1.992 pedidos em território nacional, 126 foram por via da recolocação da Grécia e 34 da recolocação *ad hoc* dos barcos humanitários.

Nota-se que, nos últimos anos, os pedidos espontâneos de proteção internacional *stricto sensu* a Portugal (excluindo o mecanismo de recolocação, de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, e o programa de admissão humanitária de afegãos a partir de 2021) 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. Em 2020, 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). Também em 2021, ainda em contexto pandémico, deduzindo as transferências por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (46), por recolocação de famílias da Grécia (97 chegadas) e menores não acompanhados da Grécia (127), e as chegadas de afegãos por via do programa de admissão humanitária (768 chegadas, com 665 pedidos formalizados em 2021³⁴), volta a verificar-se uma diminuição do número de pedidos espontâneos *stricto sensu* para 602 (-32,7% face ao ano anterior). Já em 2022 este número volta a aumentar de forma expressiva (+181%), atingindo o número mais elevado de sempre: o número de pedidos espontâneos *stricto sensu* sobe para 1.692, deduzindo as transferências por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários do último ano (34), por recolocação de menores não acompanhados da Grécia (126), e as transferências de afegãos por via do programa de admissão humanitária (140).

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 2018-2019³⁵) já com deferimento de proteção internacional assegurado (e por isso sem necessidade de solicitar pedido de proteção internacional em território nacional), tendo em 2019 sido apurado o valor mais elevado de reinstalações no país, com a entrada, nesse ano, de 376 refugiados (190 vindos do Egipto e 186 da Turquia). Ainda no âmbito do mecanismo de reinstalação 2018-2019, 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), tal como em 2021 com 299 refugiados transferidos para o país (116 do Egipto e 183 da Turquia). Em 2022, porém, apesar do compromisso de reinstalar 300 refugiados no país, nenhuma pessoa foi reinstalada.

Resulta, assim, que em 2019 Portugal acolheu um total de 2.225 pessoas (1.849 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 (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), em 2021 cerca de 1.836 (1.537 pedidos formulados em território nacional e 299 refugiados reinstalados) e em 2022 acolheu 1.992 pedidos de asilo processados em território nacional (com 0 refugiados reinstalados).

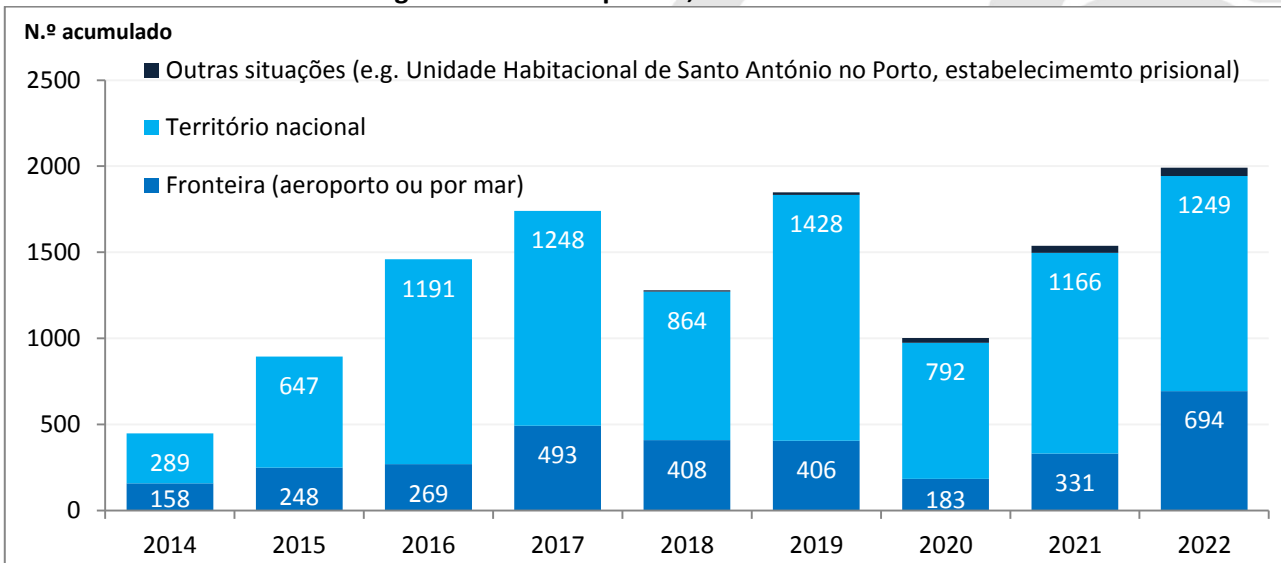
Entre os pedidos de proteção internacional solicitados já em Portugal, nota-se que na generalidade dos anos, a grande maioria dos pedidos é processada já em território nacional, ou seja, depois dos requerentes terem entrado no país. A livre circulação por fronteira terrestre (vindo do espaço Schengen) 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 de asilo. Nota-se, no entanto, que nos últimos anos, em números absolutos, os

³⁴ Importa atender que o número de pedidos de cidadãos afegãos formalizados ao SEF em 2021 (665) não corresponde ao número de chegadas a Portugal de afegãos ao abrigo do programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão entre agosto e o final do ano de 2021 registados pelo ACM/NAIR (768, conforme detalhado nos gráficos 1.23), dado que só posteriormente à chegada ao país, os transferidos foram entrevistados e iniciados os trâmites de formalização do pedido de proteção internacional e respetiva documentação com as autoridades nacionais, o que requer tempo. Atenda-se que só em dezembro de 2021 registaram-se quase uma centena de chegadas (94) o que explica os desvios de cerca de uma centena nos dois apuramentos.

³⁵ Brevemente também integrará transferências ao abrigo do programa de reinstalação 2020-2021.

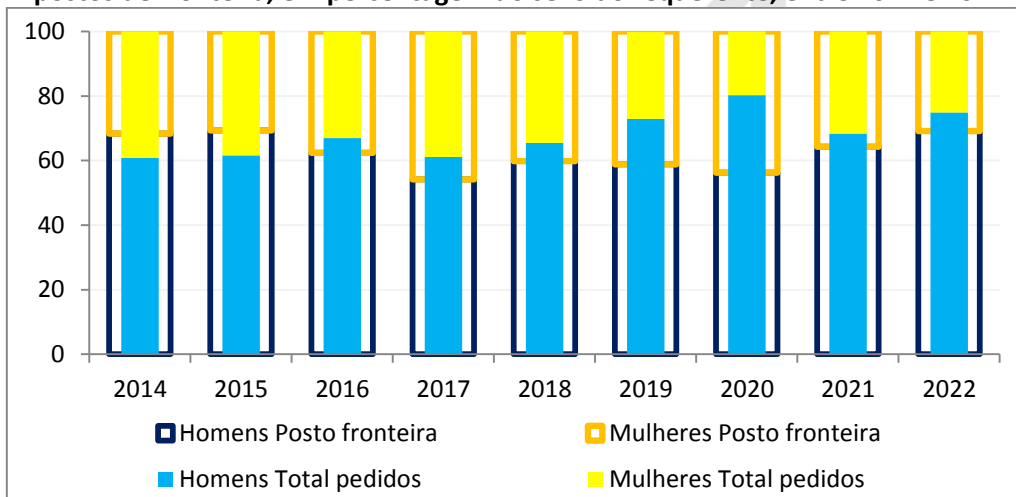
pedidos em posto de fronteira (essencialmente em aeroportos de Portugal) praticamente duplicaram (assumindo-se 2017 e 2022 como os anos com os valores mais elevados com, respetivamente, 493 e 694 pedidos em posto de fronteira), sendo 2014 o ano em que menos pedidos foram solicitados em postos de fronteira (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, 18,3% em 2020 e 21,5% em 2021, para voltar a subir em 2022 quando representaram 34,8%). – vd. gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, segundo o local do pedido, entre 2014 e 2022



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

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 2022



Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos 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 nove anos (entre 2014 e 2022), nota-se que embora as requerentes de proteção internacional do **sexo** feminino tenham globalmente menor expressão em pedidos de proteção internacional a Portugal (representaram 26,8% do total de pedidos em 2019 e 19,8% em 2020, ano em que assumem menor importância relativa, subindo porém para 31,6% em 2021 e 25,1%

em 2022), 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 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), em 2020 representaram 43,7% (+24pp que o registado no total de pedidos), embora em 2021 desçam para 35,6% (no último ano apenas +4pp que o observado no total de pedidos) e em 2022 representaram 30,8% (+6pp que o observado no total de pedidos) – vd. gráfico 2.3.

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, 2022

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
Afeganistão	288	Índia	161	70,3	Afeganistão	287	99,7
Índia	229	Rep. Dominicana	92	100	Gâmbia	153	91,6
Gâmbia	167	Marrocos	66	61,1	Paquistão	103	85,1
Paquistão	121	Rep. D. Congo	53	88,3	Colômbia	72	84,7
Marrocos	108	Senegal	34	38,6	Senegal	53	60,2
Rep. Dominicana	92	Argélia	23	48,9	Rússia	49	89,1
Senegal	88	Guiné Bissau	17	34,0	Índia	43	18,8
Colômbia	85	Paquistão	17	14,0	Marrocos	37	34,3
Rep. D. Congo	60	Gana	14	46,7	Guiné-Bissau	32	64,0
Rússia	55	Serra Leoa	14	53,8	Angola	32	59,3
Total	1.992	Total	694	34,8	Total	1.249	62,7

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

Quadro 2.2. Total de pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, pedidos solicitados em postos de fronteira e em território nacional, por dez principais nacionalidades, 2021

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
Afeganistão	665	Índia	78	95,1	Afeganistão	665	100
Marrocos	118	Marrocos	58	49,2	Gâmbia	61	89,7
Índia	82	Turquia	22	88,0	Marrocos	54	45,8
Gâmbia	68	Guiné-Bissau	26	49,1	Guiné	43	74,1
Guiné	58	Angola	20	42,6	Paquistão	31	83,8
Guiné-Bissau	53	Guiné	14	24,1	Senegal	29	65,9
Angola	47	Serra Leoa	13	48,1	Angola	26	55,3
Senegal	44	Iraque	11	68,8	Guiné-Bissau	23	43,4
Paquistão	37	Senegal	10	22,7	Nigéria	16	84,2
Serra Leoa	27	Rep. D. Congo	9	69,2	Síria	16	94,1
Total	1.537	Total	331	21,5	Total	1.166	75,9

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

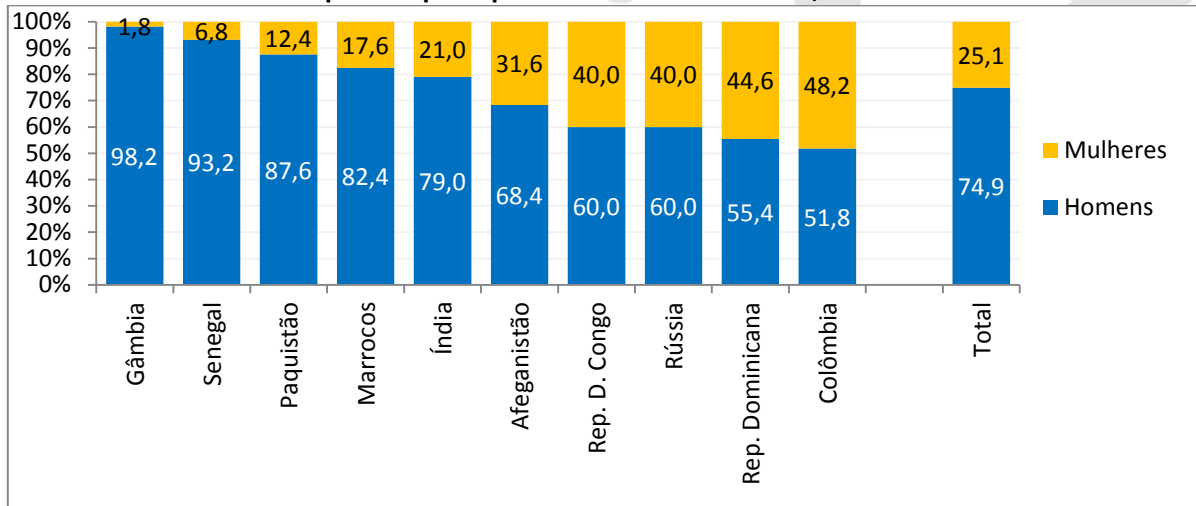
Verificam-se ainda algumas discrepâncias em função das **nacionalidades** mais representadas em cada local onde é apresentado o pedido de proteção internacional em Portugal. Em 2022³⁶, no total de requerentes

³⁶ 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. A grande exceção, no entanto, são os pedidos de asilo reportados pelo EUROSTAT de ucranianos (167) face aos reportados nos dados administrativos nacionais (31), o que pode se associar a um encaminhamento processual em contexto nacional desses pedidos de ucranianos para o enquadramento da proteção temporária em 2022.

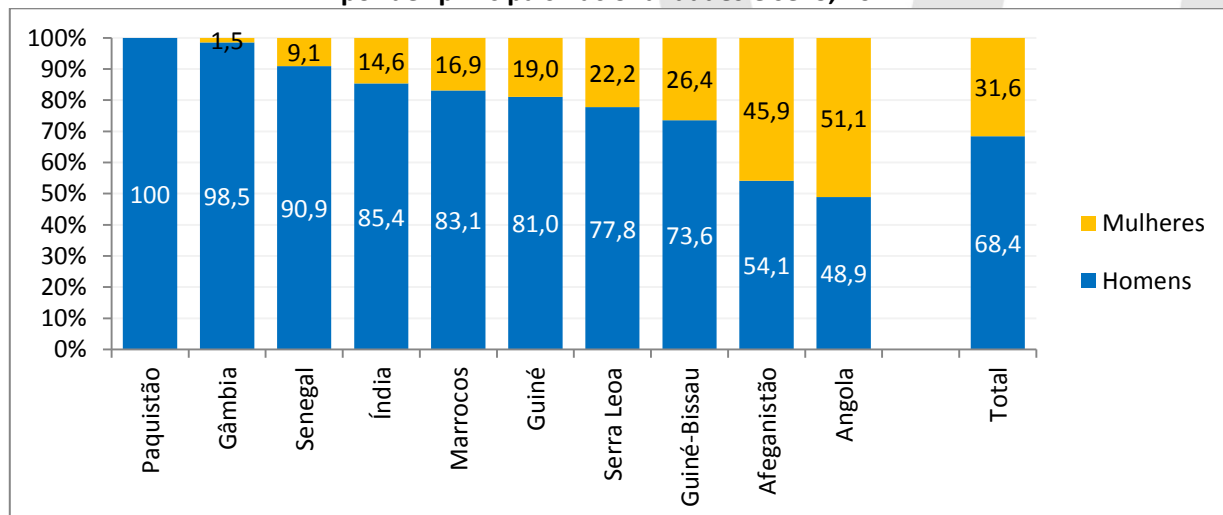
de asilo em Portugal destacam-se nas dez nacionalidades numericamente mais representadas: o Afeganistão com 288 pedidos (dos quais 140 foram de chegadas em 2022 do programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão e as restantes de chegadas ao abrigo do mesmo programa no final do ano de 2021), representando 14,5% do total de pedidos de 2022; a Índia com 229 pedidos ou 11,5% do total; a Gâmbia com 167 pedidos ou 8,4% do total de pedidos; o Paquistão com 121 pedidos a representarem 6,1%; Marrocos com 108 pedidos ou 5,4% dos pedidos; a República Dominicana, que surge pela primeira vez nas dez nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção internacional a Portugal, com 92 pedidos (4,6% do total); o Senegal com 88 pedidos (4,4% do total); a Colômbia com 85 pedidos (4,3%), também pela primeira nas nacionalidades mais representadas; a República Democrática do Congo com 60 pedidos (3%); e a Rússia com 55 pedidos – vd. quadro 2.1. Em 2021, no universo de pedidos de proteção internacional a Portugal tinha entrado diretamente para a primeira posição a nacionalidade afegã (665 pedidos, todos em território nacional, representando 43,3% do total de pedidos nesse ano), resultado explicado pela participação de Portugal no programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão. Nas posições seguintes encontrávamos Marrocos (118 pedidos, a representar 7,7% do total de pedidos do ano), Índia (82 pedidos, 5,3%), Gâmbia (68 pedidos, 4,4%), Guiné (58 pedidos, 3,8%), Guiné-Bissau (53 pedidos, 3,4%), Angola (47 pedidos, 3,1%), Senegal (44 pedidos), Paquistão (37) e Serra Leoa (27) – vd. quadro 2.2.

Por sua vez, 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 2022 para o total de pedidos verificam-se nos pedidos solicitados nos postos de fronteira em Portugal, destacando-se, nesses, os pedidos de pessoas da Índia (161 pedidos em posto de fronteira, representando esse local de apresentação do pedido 70,3% do total de pedidos dessa nacionalidade), nacionalidade que ocupava a segunda posição no total geral de pedidos, e da República Dominicana (92 pedidos em posto de fronteira, representando esse local de apresentação do pedido 100% do total de pedidos dessa nacionalidade) que ocupava a sexta 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 de Marrocos sobem para a terceira posição (66 pedidos em postos de fronteira, a representar 61,1% do total de pedidos da nacionalidade); na quarta posição os pedidos da República Democrática do Congo (53 pedidos que representam 88,3% do total de pedidos dessa nacionalidade em 2022) que ocupava a nona posição no total geral de pedidos; e outras nacionalidades que nem apareciam nas dez nacionalidades numericamente mais representadas no total de pedidos, como da Argélia (23 pedidos em postos de fronteiras, a representarem 49% do total de pedidos dessa nacionalidade), do Gana (47% dos pedidos dessa nacionalidade foram em postos de fronteira) e da Serra Leoa (54% dos pedidos em postos de fronteira). Nota-se, deste modo, que nos postos de fronteira destacam-se outras nacionalidades – vd. quadro 2.1. Já nos pedidos em território nacional surgem ainda duas nacionalidades que não constavam nas dez principais nacionalidades do total de pedidos: nacionais da Guiné-Bissau que fizeram 32 pedidos de proteção em território nacional (nona nacionalidade mais representada nos pedidos em território nacional) que representam 64% do total de pedidos dessa nacionalidade em 2022, e os nacionais de Angola, em que os 32 pedidos feitos em território nacional representaram 59% do total de pedidos nesse ano dessa nacionalidade.

Contrastes semelhantes identificaram-se nos dados de 2021 (vd. quadro 2.2.). Nos pedidos de proteção recebidos por Portugal em posto de fronteira destacam-se os pedidos da Índia (78 pedidos a que correspondem a 95,1% dos pedidos feitos por nacionais desse país a Portugal a 2021), de Marrocos (58, embora esses pedidos em posto de fronteira representem apenas cerca de metade dos pedidos feitos no último ano ao país) e da Turquia (22 pedidos, a representar 88% dos pedidos feitos a Portugal em 2021). Já nos pedidos formalizados em território nacional destacam-se claramente os nacionais do Afeganistão (665 ou 100% dos pedidos de proteção a Portugal em 2021), da Gâmbia (61 pedidos, a representar 89,7% dos pedidos dessa nacionalidade em 2021), do Paquistão (83,8% dos pedidos feitos em território nacional), da Nigéria (84,2% dos pedidos dessa nacionalidade feitos em território nacional) e da Síria (94,1%).

Gráfico 2.4. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e sexo, 2022

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

Gráfico 2.5. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e sexo, 2021

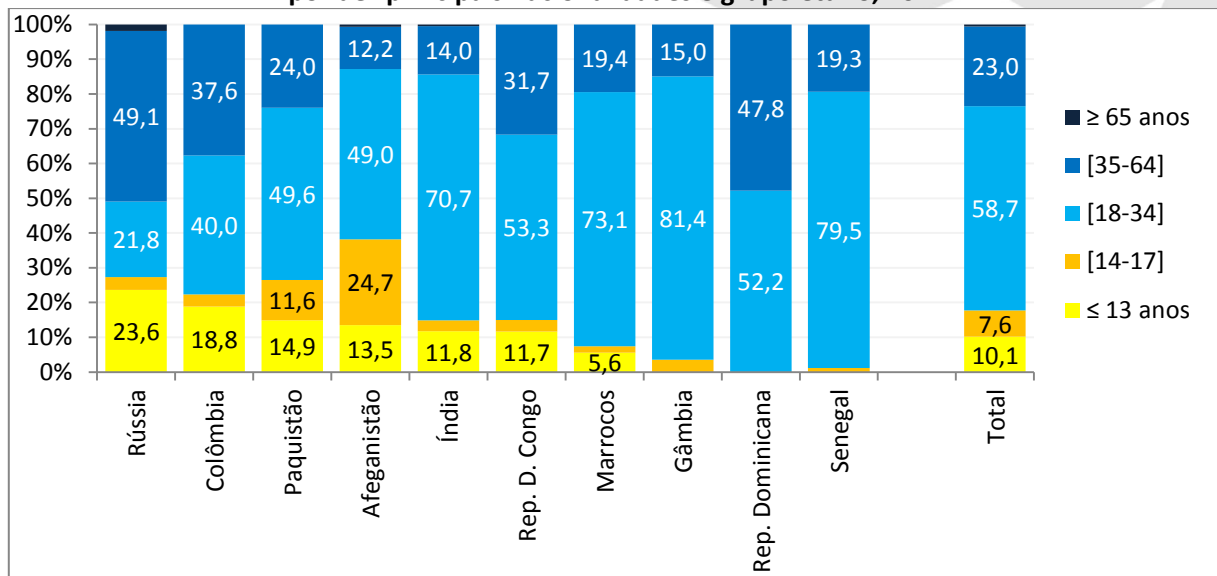
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

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% do total de pedidos em 2020, foi 68% em 2021 e 75% em 2022) – resultado que acompanha a tendência europeia (tal como se havia mostrado a partir dos dados do EUROSTAT no gráfico 1.6 em 2022, 71% dos requerentes na UE27 são do sexo masculino e 70% em 2021) –, há nacionalidades em Portugal onde o sexo masculino ainda se destaca mais (e.g. em 2022, 98,2% dos requerentes da Gâmbia são do sexo masculino, 93,2% de Senegal, 87,6% do Paquistão e 82,4% de Marrocos; e em 2021, 100% dos requerentes do Paquistão, 98,5% da Gâmbia, 90,9% do Senegal, 85,4% da Índia e 83,1% de Marrocos), bem como nacionalidades onde o sexo feminino representou cerca de metade dos requerentes de proteção (e.g. em 2022, 48,2% dos requerentes da Colômbia foram do sexo feminino e 44,6% da República Dominicana; e em 2021, destaque para as requerentes angolanas e afegãs a representar, respetivamente, 51,1% e 45,9%) – vd. gráficos 2.4. e 2.5.

A **estrutura etária** dos requerentes de proteção internacional a Portugal também não se mostra homogênea, nomeadamente em função das dez principais nacionalidades dos requerentes de asilo em

2021 e 2022. 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 2022 os requerentes com menos de 13 anos representavam 10% do total de pedidos de asilo processados em Portugal (18% no cômputo geral da UE27, ou seja, Portugal com -8pp); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 7,6% (6,9% na UE27); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 58,7% (54% no total da UE27, ou seja, Portugal com +5pp); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% (21% na UE27, Portugal com +2pp). Já em 2021, os requerentes com menos de 14 anos representaram 18% do total de pedidos de asilo processados no país (por comparação à UE27 -4pp, embora +8pp que o verificado em Portugal no ano anterior); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 10% (+3pp que na UE27); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 53% (+2pp que na UE27, embora -10pp que o verificado em Portugal em 2020); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 19% (-1pp que a UE27), sendo praticamente inexistentes pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 1%). Os dados administrativos do SEF para 2022 confirmam, assim, a tendência de uma sobre representação de requerentes de proteção com entre 18 e 34 anos de idade (58,7% do total de requerentes em 2022), assumindo o grupo etário dos 35 aos 64 anos o segundo com maior importância relativa de requerentes (23% 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 (0,6%). Esta distribuição por idades dos requerentes de proteção internacional em Portugal não é, contudo, homogênea 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 da Gâmbia com 81,4% de requerentes deste grupo etário, do Senegal com 79,5%, de Marrocos com 73,1% e da Índia com 70,7%), identificam-se nacionalidades em que a prevalência de pessoas com menos de 13 anos é bastante maior (e.g. 23,6% de requerentes da Rússia), tal como nacionalidades com maior número de requerentes com idades entre os 14 e 17 anos (e.g. 24,7% dos requerentes do Afeganistão) – vd. gráfico 2.6.

Gráfico 2.6. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e grupo etário, 2022

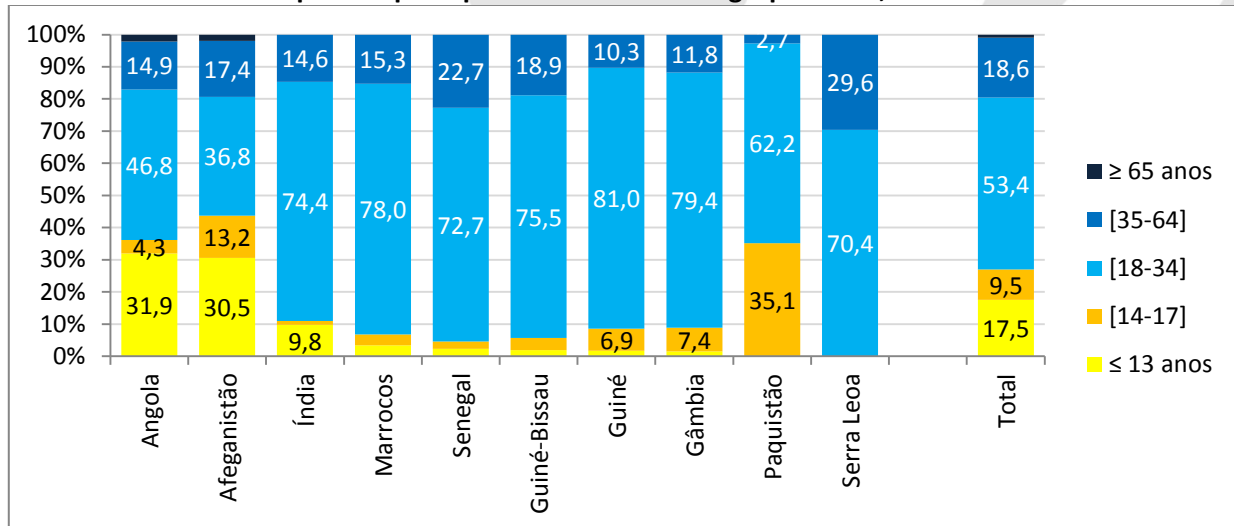


Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização e cálculos da autora).

Em 2021, segundo os dados administrativos do SEF, embora se mantenha a sobre representação de requerentes com idades entre os 18 e os 34 anos de idade (53,4%, -10pp que no ano anterior), há um reforço da importância relativa dos grupos etários dos extremos: a percentagem de menores aumenta nos pedidos de proteção internacional a Portugal (os menores de 14 anos passam a representar 17,5%, +7pp que no ano anterior, e os menores com idades entre os 14 e os 17 anos representaram 9,5%), bem como

dos maiores de 35 anos de idade (os requerentes dos 35 a 64 anos passam a representar 18,6%, +2pp que em 2020) – vd. gráfico 2.7. Uma vez mais esta distribuição por idades não é homogénea em função da nacionalidade do requerente: em 2021, as nacionalidades com maior importância relativa de menores foram a afegã (30,5% com menos de 14 anos e 13,2% com idades entre os 14 e os 17 anos) e a angolana (31,9% com menos de 14 anos e 4,3% com idades entre os 14 e os 17 anos). Já as nacionalidades com maior peso de requerentes com idades entre os 18 e os 34 anos foram da Guiné (81%), da Gâmbia (79,4%) e de Marrocos (78%). Finalmente com maior representação de requerentes com idades entre os 35 e os 64 anos identificam-se no último ano os nacionais da Serra Leoa (29,6%).

Gráfico 2.7. Pedidos de proteção internacional solicitados em Portugal, por dez principais nacionalidades e grupo etário, 2021



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 (CPCJR) 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 alegava³⁷, o SEF avalia a solução adequada às circunstâncias do caso concreto, podendo decidir pelo afastamento, eventual regularização em território nacional ou atribuição de estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (SEF, 2008: 15).

Para além de ser responsável legal, o CPR também garante o alojamento e a alimentação do requerente menor não acompanhado, sendo ainda responsável pela organização de um projeto de vida para o menor, que inclui assistência e aconselhamento psicossocial, o encaminhamento e inscrição no Serviço Nacional de Saúde, aulas de língua portuguesa e o acesso ao sistema de ensino ou formação profissional. Até 2012 os menores não acompanhados eram encaminhados pelo CPR para o mesmo (e único) *Centro de Acolhimento para Refugiados* (CAR) que os restantes adultos requerentes de proteção internacional em acolhimento inicial. Em outubro de 2012, porém, o CPR lançou a *Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas* (CACR) exatamente para separar os universos de requerentes de proteção (menores e maiores de idade) e para promover num ambiente estável o acolhimento especializado a crianças e jovens menores de 18 anos em processo de asilo, garantindo assim a definição do seu projeto de vida, pelo tempo necessário e adequado ao seu desenvolvimento. A CACR foi aberta com a capacidade para alojar 13 crianças entre os 13 e os 18 anos, apresentando-se com os seguintes 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

³⁷ 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.

para o enquadramento geral para estrangeiros, podendo ser-lhes concedida ainda uma autorização de residência por razão humanitária.

Adquirida a maioria, e no caso de assim terem sido sinalizados e encaminhados, estes beneficiários de proteção internacional em Portugal podem ficar enquadrados em medidas de promoção e proteção de apoio em autonomia de vida, em articulação entre o CPR e as CPCJRs, ou com o 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 (mais informação no subcapítulo 3.3 deste relatório).

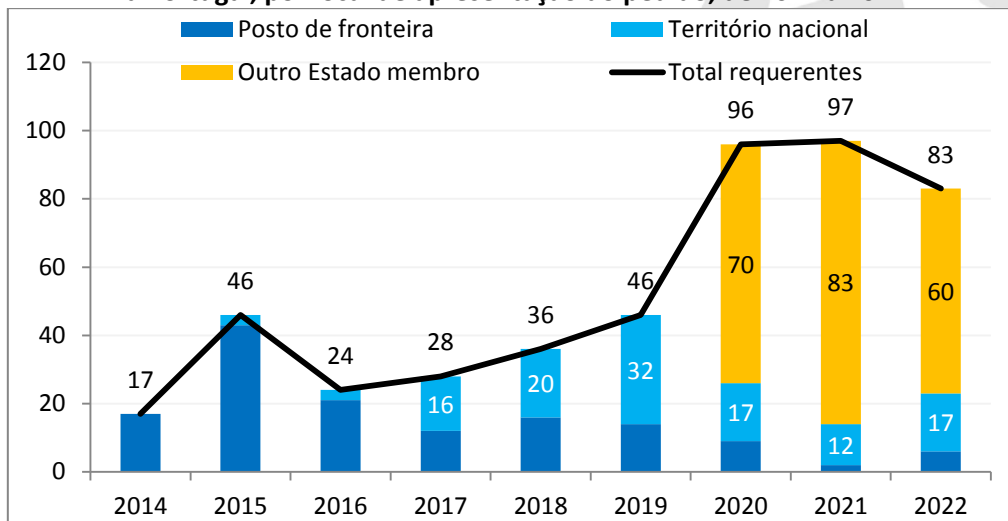
A partir de 2020, a acrescentar a estes pedidos de proteção espontâneos de menores não acompanhados, Portugal passou também a integrar o grupo de países europeus com **compromissos de recolocação** europeus, de base voluntária, para menores não acompanhados (detalhado anteriormente no subcapítulo 1.3.2.2). 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 2022 de 65% com um total de 325 jovens recolocados no país, 126 dos quais chegados ao país em 2022. A maioria desses menores não acompanhados transferidos para Portugal é do sexo masculino (312 dos 325 recolocados eram rapazes) e menor de idade (cerca de 64% com menos de 18 anos, embora alguns cheguem já com mais de 18 anos, 36%), observando-se uma sobre representação de algumas nacionalidades (105 do Afeganistão, 81 do Paquistão, 34 do Bangladesh, e os restantes de outras nacionalidades), que refletem os perfis de menores não acompanhados que se encontram na Grécia.

Em resultado deste compromisso de recolocação do país, desde 2020 que Portugal acolhe mais menores não acompanhados estrangeiros para proteção (vd. gráfico 2.8). 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, e em 2021 com 97 pedidos³⁸, descendo ligeiramente para 83 pedidos em 2022³⁹.

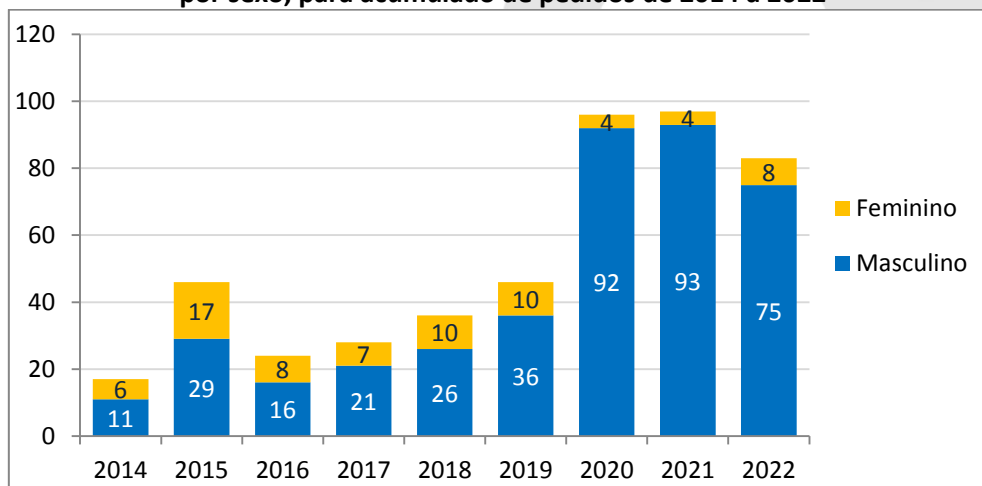
Os dados administrativos do SEF permitem ainda evidenciar que nos últimos anos mudou o **local principal de apresentação dos pedidos** de proteção internacional pelos menores não acompanhados: se até 2016 a quase totalidade dos pedidos foi apresentado em postos de fronteira (43 pedidos entre o total de 46 em 2015, e 21 pedidos entre 24 em 2016), nos anos imediatamente seguintes 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). Já a partir de 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 em 2020, 12 pedidos em 2021 e 17 pedidos em 2022) por comparação aos pedidos sinalizados em postos de fronteira (9 em 2020, apenas 2 em 2021, e 6 em 2022) – vd. gráfico 2.8.

³⁸ Neste âmbito, importa atender que parte dos 127 jovens recolocados da Grécia para Portugal chegaram já em idade adulta, pelo que não foram contabilizados em 2021 como pedidos de menores não acompanhados, mas enquadrados pelo Regulamento de Dublin (n.º 2 do artigo 17º) por razões humanitárias, daí o desfasamento dos números: apenas 97 pedidos em 2021, quando entraram nesse ano 127 jovens por via do programa europeu de recolocação voluntária de menores não acompanhados da Grécia.

³⁹ Refletindo o mesmo desfasamento de 2021, em 2022, inúmeros dos 126 jovens recolocados da Grécia para Portugal chegaram já adultos ao país, pelo que mais de metade dos pedidos não foram enquadrados como menores não acompanhados.

Gráfico 2.8. Pedidos de proteção internacional de menores estrangeiros* não acompanhados a Portugal, por local de apresentação do pedido, de 2014 a 2022

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 demonstra não serem menores) e à publicação pelo EUROSTAT de dados provisórios do Estado-membro.

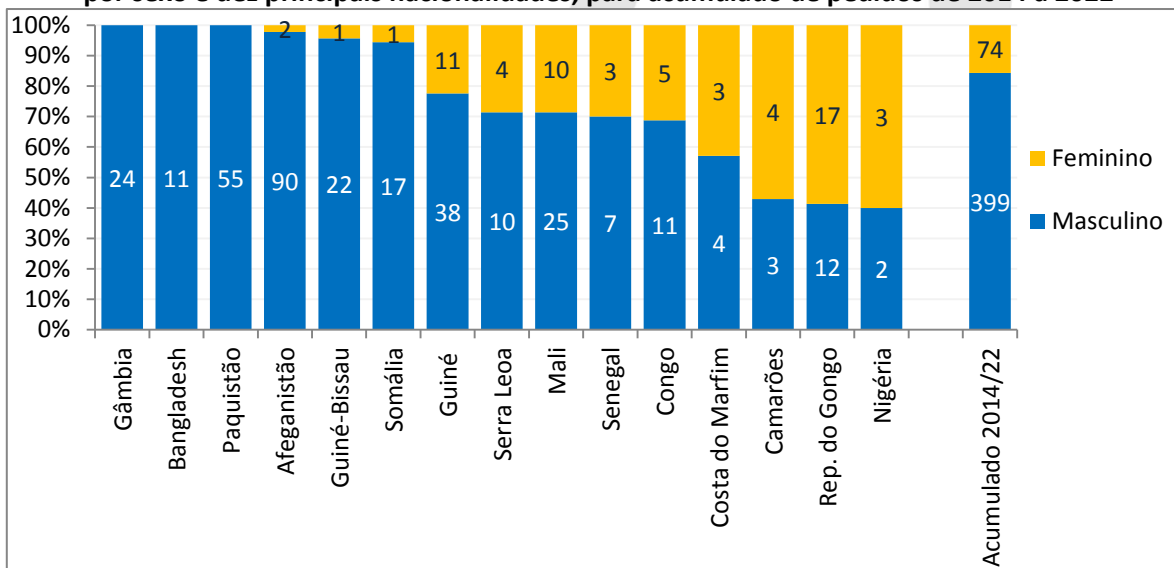
Gráfico 2.9. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo, para acumulado de pedidos de 2014 a 2022

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 apenas 2 do sexo feminino; e em 2020 e 2021, a totalidade dos 17 e 12 pedidos em território nacional, respetivamente, 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, e em 2021 dos 2 pedidos em postos de fronteira, um foi 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 e 2021 registou-se o menor número de pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados do sexo feminino (apenas 4 em cada ano), subindo ligeiramente em 2022 para 8 pedidos – gráfico 2.9.

Considerando, por outro lado, o acumulado de pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal entre 2014 e 2022, embora se verifique que globalmente os menores não acompanhados são maioritariamente do sexo masculino (84,4%, ou 399 requerentes do sexo masculino de um total acumulado de 473 pedidos de menores não acompanhados dos últimos nove anos), identifica-se que há nacionalidades que tiveram exclusivamente requerentes do sexo masculino (os 24 pedidos de menores não acompanhados da Gâmbia nos últimos nove anos foram todos do sexo masculino, tal como os 11 pedidos do Bangladesh, e os 55 do Paquistão). Entre as dez principais nacionalidades dos pedidos de proteção internacional acumulados entre 2014 e 2022, 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 3 de rapazes) – vd. gráfico 2.10.

Gráfico 2.10. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados a Portugal, por sexo e dez principais nacionalidades, para acumulado de pedidos de 2014 a 2022



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

Quadro 2.3. Pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados solicitados em Portugal, por principais nacionalidades, para acumulado de 2014 a 2022, 2021 e 2022

Acumulado de 2014 a 2022		2021		2022	
Principais nacionalidades	N	Principais nacionalidades	N	Principais nacionalidades	N
Afeganistão	92	Afeganistão	40	Afeganistão	23
Paquistão	55	Paquistão	16	Paquistão	17
Guiné	49	Bangladesh	9	Somália	15
Mali	35	Síria	7	Gâmbia	5
Rep. D. Congo	29	Gâmbia	4	Índia	3
Gâmbia	24	Guiné	4	Marrocos	2
Guiné Bissau	23	Egipto	3	Egipto	2
Somália	18	Marrocos	3	Bangladesh	2
Outras nacionalidades	148	Outras nacionalidades	11	Outras nacionalidades	14
Total	473	Total	97	Total	83

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

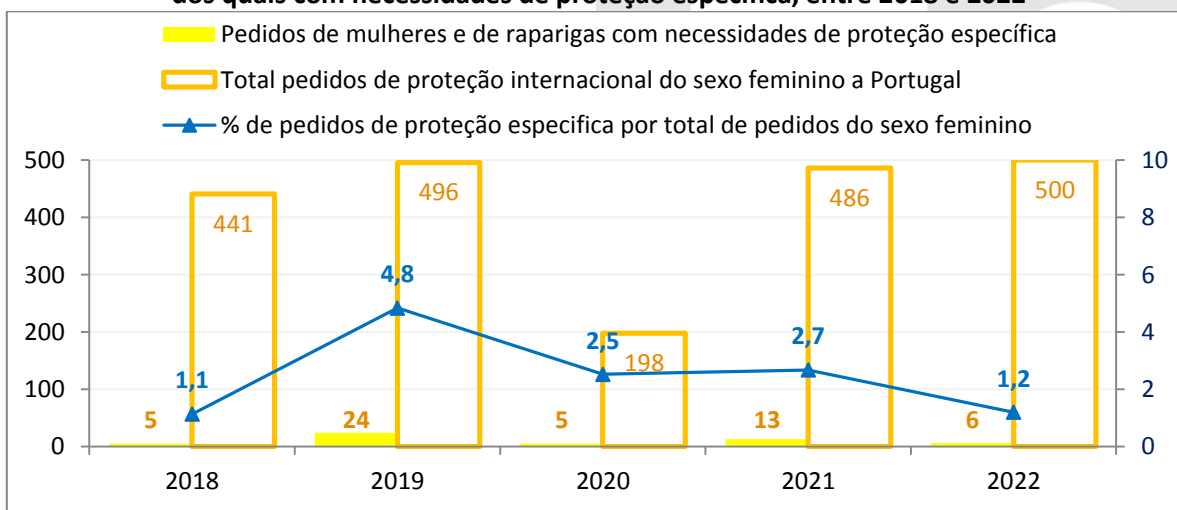
A mudança na sobre representação do local de apresentação do pedido de asilo nos últimos anos (de sobre representação do posto de fronteira até 2016 para maior representação dentro do território nacional nos últimos anos) pode estar associada ainda à evolução de algumas mudanças nas **nacionalidades** mais representadas nestes pedidos de proteção de menores. As nacionalidades mais representadas nos pedidos

de proteção de menores não acompanhados em Portugal até 2019 (com sobre representação da Guiné, do Mali, da República Democrática do Congo e da Guiné-Bissau) contrastavam bastante com o observado na UE27, onde se têm destacado os menores não acompanhados do Afeganistão, da Síria, do Paquistão, da Somália e do Bangladesh. A partir de 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. Em 2020, a nacionalidade numericamente mais representada 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). Já em 2021, destacam-se muito especialmente os pedidos de menores não acompanhados do Afeganistão (40), do Paquistão (16), do Bangladesh (9) e da Síria (7), novamente surgindo só depois as nacionalidades anteriormente mais representadas nestes pedidos de proteção internacional de menores a Portugal (e.g. Gâmbia e Guiné). Por sua vez, em 2022, destacaram-se os pedidos de menores não acompanhados do Afeganistão (23), do Paquistão (17) e da Somália (15) – vd. quadro 2.3.

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.

Gráfico 2.11. Pedidos de proteção internacional de mulheres e raparigas solicitados a Portugal, dos quais com necessidades de proteção específica, entre 2018 e 2022



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

Segundo dados apurados pelo SEF⁴⁰, durante o ano de 2022 foram registados 6 pedidos de proteção internacional por parte de mulheres e raparigas com necessidade de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género (representando 1,2% no total dos 500 pedidos de proteção internacional do sexo feminino em 2022, -1,5pp que o verificado no ano anterior e -3,6pp que a prevalência de 2019, quando estes pedidos representaram 4,8% no total) – vd. gráfico 2.11. Os pedidos de

⁴⁰ 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, fazendo o SEF 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.”

2022 mostram uma ligeira diminuição face ao ano anterior: em 2021 foram contabilizados pelo SEF 13 pedidos de proteção internacional de mulheres e raparigas com necessidades de proteção específica.

Em 2021, entre os 13 pedidos de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica apurados pelo SEF, foram registados 6 casos de casamento forçado ou arranjado (3 de Marrocos, 1 da Guiné, 1 da Costa do Marfim e 1 do Benim), 3 casos de alegada discriminação em virtude da orientação sexual (1 da Geórgia, 1 do Gana e 1 da República Democrática do Congo), 2 casos de mulheres vulneráveis por se encontrarem sem marido e sem direitos (1 da República Democrática do Congo e 1 da Índia), e 2 casos de mutilação genital feminina (de mãe e menina do Iraque). Deste universo de 2021, apenas havia uma menor, e nove dos treze casos foram considerados admissíveis para necessidade de proteção específica. Em 2022 na totalidade dos 6 pedidos de proteção internacional de mulheres (3 adultas) e de raparigas (3 menores) com necessidades de proteção específica foi alegado 1 casamento forçado ou arranjado (1 menor de Marrocos), 2 por não terem marido e direitos (do Irão), e 3 porque poderiam ser alvo de mutilação genital feminina (1 mãe e 2 meninas do Sudão), tendo os seis casos sido considerados admissíveis.

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. Em 2021, dos 5 pedidos de proteção internacional do Iraque do sexo feminino, 2 foram de situações de proteção específica e, desses, a totalidade por situações de mutilação genital feminina; da Costa do Marfim foram feitos apenas 3 pedidos de proteção de mulheres em 2021 a Portugal, dos quais 1 foi com necessidade de proteção específica por casamento forçado; da República Democrática do Congo dos 7 pedidos de proteção internacional de mulheres no último ano, 2 foram de mulheres com necessidade de proteção específica. Já em 2022, a totalidade dos pedidos de proteção internacional do sexo feminino do Sudão (3) foram de situações de proteção específica e, desses, a totalidade por situações de risco de mutilação genital feminina; do Irão, entre os 5 pedidos de proteção de mulheres, 2 foi com necessidade de proteção específica por não terem marido e direitos. Em 2022, entre os 19 pedidos de proteção internacional do sexo feminino de Marrocos, 1 foi por situação de proteção específica por alegado casamento forçado.

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

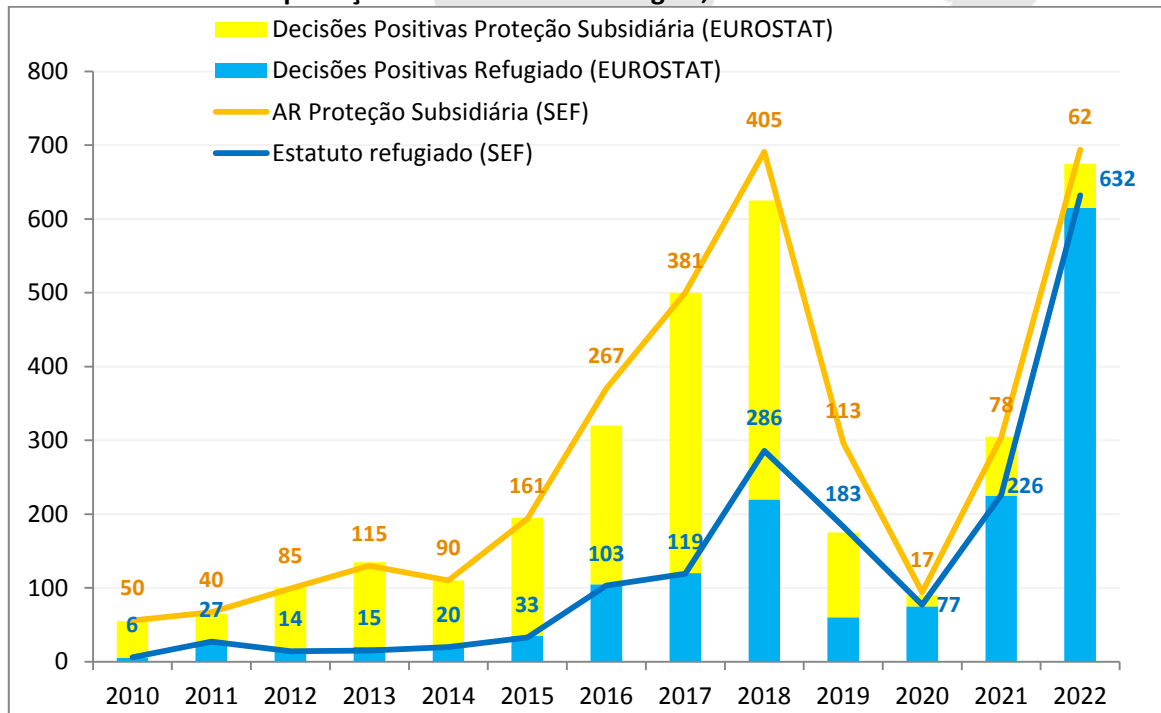
O incremento dos pedidos de proteção internacional em território nacional nos últimos anos reflete-se, também, na evolução das concessões do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária no país, que aumentou substantivamente, especialmente entre 2016 e 2018, e novamente no último ano, em 2022 (vd. gráfico 2.12).

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 concessões de 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, 2020 com 77 concessões e em 2021 sobe para 226 concessões do estatuto de refugiado. Em 2022 atinge-se o número mais elevado de sempre com 632 concessões do estatuto de refugiado em Portugal.

Quanto à concessão de autorização de residência de beneficiários de **proteção subsidiária**, na década passada 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-se no ano de 2018 o número mais elevado da última década (total de 405 autorizações de residência concedidas para proteção subsidiária em Portugal). 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). A partir de 2020, porém, passa a ser diminuto o número de concessões de proteção subsidiária (17 entre 94 no total em 2020, 78 entre 304 no total em 2021 e 62 entre 694 em 2022) por comparação ao estatuto de refugiado – vd. gráfico 2.12.

Gráfico 2.12. Concessões do estatuto de refugiado e de autorizações de residência de proteção subsidiária em Portugal*, entre 2010 e 2022



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

Nota: * O gráfico ilustra alguma da discrepância anual 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 do 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 em cada ano a Portugal já com estatuto de refugiado (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 adquiriram 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.⁴¹

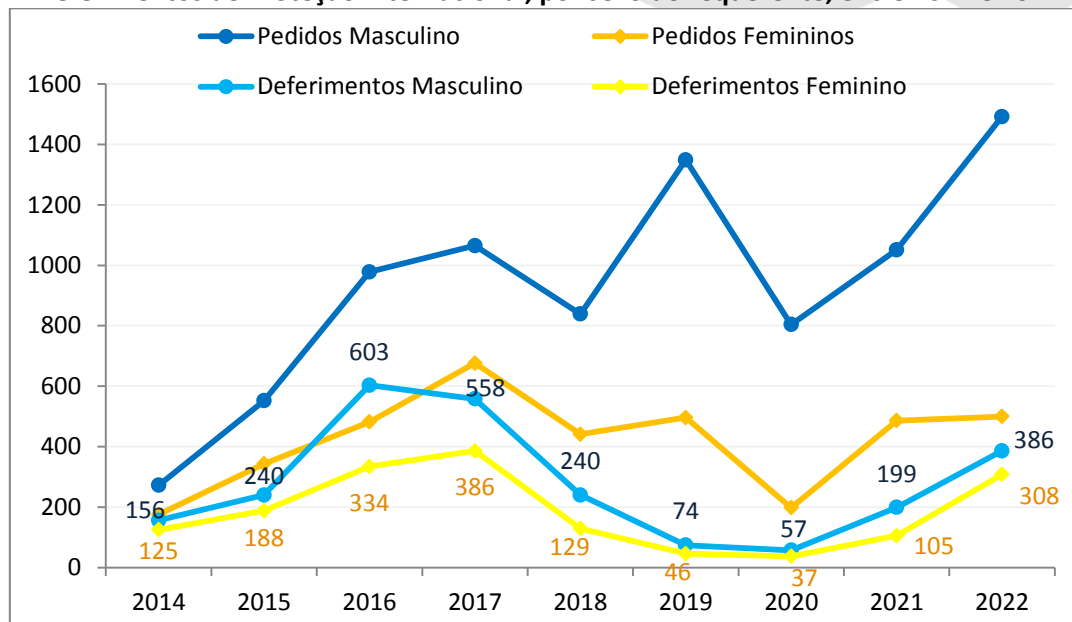
Décalage semelhante verifica-se entre a data de entrada dos pedidos de proteção internacional e a data do

⁴¹ 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.

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), recuperando em 2021 para 304 (face a 1.537 pedidos de proteção internacional) e em 2022 para 694 (face aos 1.992 pedidos de proteção internacional).

Resulta, assim, como se observa no gráfico 2.13, 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 três anos seguintes observa-se uma quebra acentuada do número de deferimentos tanto no sexo masculino (240 em 2018, 74 em 2019, 57 em 2020) como no sexo feminino (129 em 2018, 46 em 2019, 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. Em 2021 e 2022, por sua vez, observa-se uma recuperação do número de deferimentos tanto do sexo masculino (sobem para 199 em 2021 e 386 em 2022) como do sexo feminino (passam a 105 em 2021 e 308 em 2022) – vd. gráfico 2.13.

Gráfico 2.13. Pedidos de Proteção Internacional em Portugal e Deferimentos de Proteção Internacional, por sexo do requerente, entre 2014 e 2022



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

Deve atender-se que se os deferimentos diminuíram substantivamente desde 2018, embora recuperando a partir de 2021, 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, especialmente sentida entre 2018 e 2020, 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 (e.g. em 2021 o Afeganistão passou a estar entre as nacionalidades com maior admissibilidade e deferimento à luz da situação do país a partir de agosto), verifica-se que esse universo tem sido variável no volume de pedidos de proteção ao país ao longo dos anos, sendo que nesses anos diminuíram os pedidos de requerentes que têm 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 2022 (632,5 mil), menos de metade deu origem a decisões positivas (310,4 mil), traduzindo uma taxa média de reconhecimento nesse ano de 49,1% no espaço europeu. Entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2022 na UE27, identificam-se taxas de reconhecimento bastante variáveis em função das nacionalidades dos requerentes: a maior taxa de reconhecimento em 2022 foi dada aos nacionais da Síria (94,2%), seguindo-se aos nacionais da Ucrânia (90,2%), da Eritreia (85,3%), do Afeganistão (85%), da Venezuela (76,3%), do Mali (72%) e da Somália (61,5%), tendo as restantes nacionalidades mais representadas obtido menos de 36% de taxa de reconhecimento ao pedido de proteção internacional nos países da UE27. Em contraste, entre as nacionalidades com maior número de decisões proferidas em 2022, destacam-se com as mais baixas taxas de reconhecimento: os nacionais da Tunísia (6%), de Marrocos (7,6%), da Geórgia (7,7%), da Colômbia (7,9%), da Albânia (10,6%), do Bangladesh (10,7%) e do Paquistão (15,4%).

Comparando os resultados do total da UE27 com os resultados de Portugal para 2022 e 2021, identifica-se que o país, com a exceção dos pedidos de nacionais do Afeganistão (que incrementaram especialmente a partir de 2021), tem recebido mais pedidos de proteção internacional de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento, o que explicou em parte a baixa taxa de decisões positivas do país em 2019 e 2020 (de apenas 23 decisões positivas em cada 100 decisões), embora subindo para 60 decisões positivas em cada 100 decisões em 2021 e 78 decisões positivas por cada 100 decisões em 2022 por comparação à média global dos países da UE27 (39 decisões positivas em cada 100 decisões em 2021 e 49 em cada 100 em 2022). 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).

Olhando para os dados administrativos do SEF sobre deferimentos de pedidos de proteção internacional

(vd. quadro 2.4), identifica-se que nos anos em que ocorreram mais deferimentos, os respetivos deferimentos estiveram essencialmente associados a nacionalidades que, no contexto europeu, apresentam maiores taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, e, em contrapartida, nos anos em que se observou menor número de deferimentos se constata, essencialmente, nacionalidades que no contexto europeu têm menores taxas de reconhecimento. 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, entre 2018 e 2020 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). O mesmo se verifica em 2021, não apenas com o reforço global dos deferimentos (sobem para 304), mas também com o destaque para nacionalidades com maiores taxas de reconhecimento no último ano: Afeganistão (98), Síria (72), Somália (27), Iraque (16), Eritreia (10) e Sudão (10). O ano de 2022 aparece como um ano atípico: embora tenha incrementado substantivamente o número de deferimentos (para 694), esse número na realidade associa-se a uma única nacionalidade – a afegã (547 deferimentos, representando 78,8% dos deferimentos desse ano) em resultado da participação de Portugal no programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão –, mantendo-se a nacionalidade síria na segunda posição, embora com uma diminuição no número de deferimentos (39 em 2022, cerca de metade do ocorrido no ano anterior) que acompanha a quebra de pedidos de proteção internacional a Portugal dessa nacionalidade, ocupando as posições seguintes quatro nacionalidades todas com 9 deferimentos (Ucrânia, Mali, Somália e Sudão).

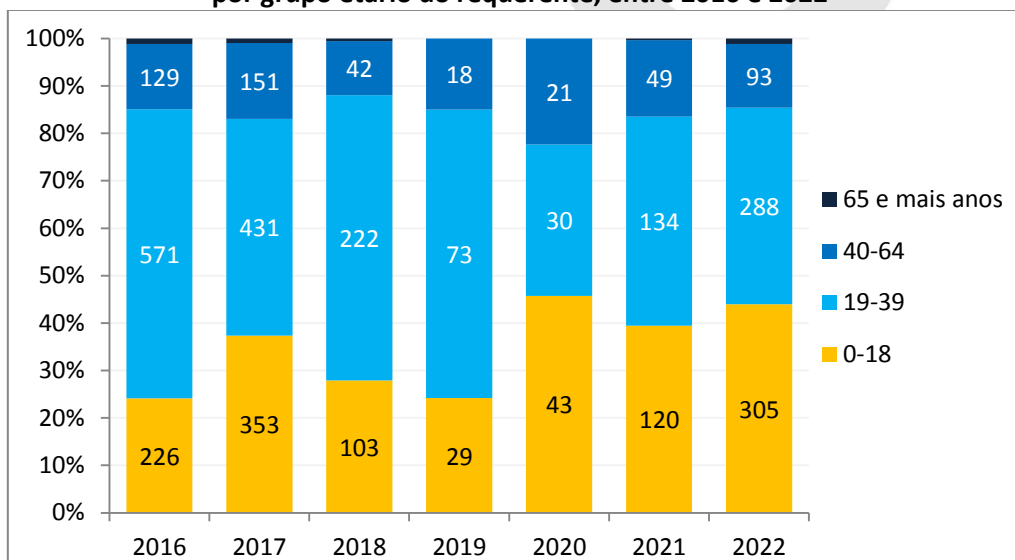
Quadro 2.4. Deferimentos a pedidos de proteção internacional a Portugal, por principais nacionalidades dos requerentes em cada ano, entre 2016 e 2022

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Síria 385	Síria 416	Eritreia 48	Angola 11	Síria 21	Afeganist. 98	Afeganist. 547
Eritreia 245	Iraque 162	Angola 33	R.D.Congo 11	Paquistão 15	Síria 72	Síria 39
Iraque 88	Ucrânia 119	Ucrânia 32	Irão 8	Turquia 15	Somália 27	Ucrânia 9
Ucrânia 68	Eritreia 65	Somália 29	Líbia 7	Rússia 7	Iraque 16	Mali 9
Apátrida 17	Angola 30	Síria 28	Ucrânia 6	Ucrânia 7	Eritreia 10	Somália 9
China 14	Venezuela 16	Turquia 25	Turquia 6	Iraque 6	Sudão 10	Sudão 9
Paquistão 13	R.D.Congo 13	R.D.Congo 18	Venezuela 6	Irão 5	Irão 9	Congo 8
Guiné 10	Apátrida 12	Sudão 15	Camarões 6	Eritreia 3	Turquia 9	Angola 6
R.D.Congo 10	Rússia 12	Paquistão 14	Guiné 5	Sudão 3	Nigéria 7	Camarões 6
Serra Leoa 9	Paquistão 10	Venezuela 13	Serra Leoa 4	Outras 12	Outras 46	Outras 52
Total 937	Total 944	Total 369	Total 120	Total 94	Total 304	Total 694

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

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 2.14). 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, de 16,7%, e 2015 de 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. A partir de 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 de 2020 com 45,7%, 39,5% em 2021 e 43,5% em 2022), incrementando ainda a importância relativa dos deferimentos de requerentes com entre 40 e 64 anos de idade (22,3% em 2020 e 16,1 em 2021, embora descendo para 13,4% em 2022), perdendo expressão os deferimentos de requerentes com entre 19 e 39 anos (passam a representar apenas 31,9% em 2020, embora recuperando ligeiramente em 2021 para 44,1% e em 2022 para 41,5%) – gráfico 2.14.

Gráfico 2.14. Deferimentos de proteção internacional de Portugal, por grupo etário do requerente, entre 2016 e 2022



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

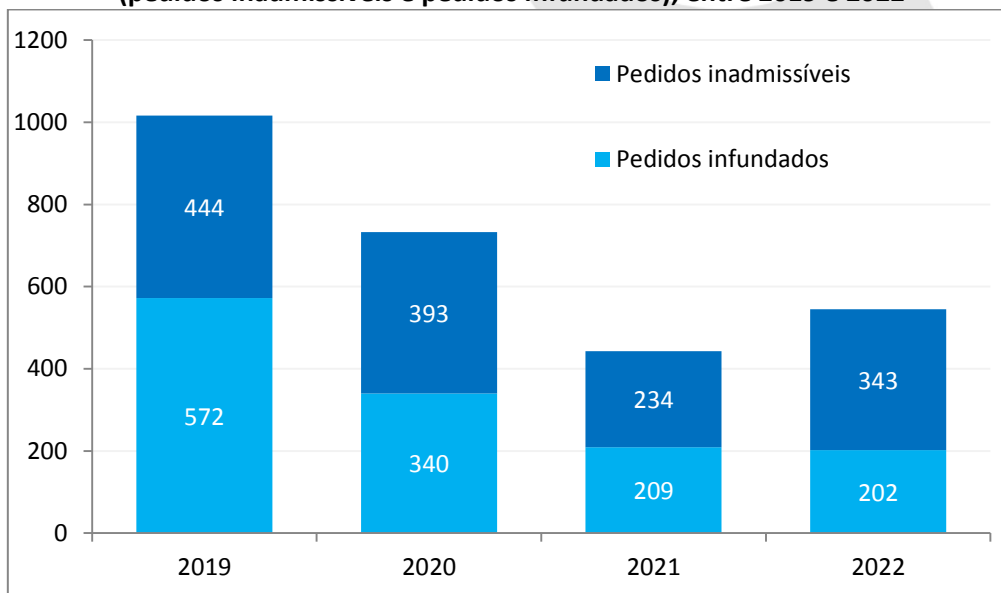
Os efeitos das nacionalidades mais representadas em cada ano na distribuição dos grupos etários dos requerentes com deferimento é evidente. Se se comparar os anos de 2017 (com total de 944 deferimentos) e 2018 (369 deferimentos), é possível verificar que há nacionalidades com maior concentração de requerentes com idades 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 idades 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. Em 2020, dos 43 deferimentos a menores de 18 anos, 13 eram de nacionais da Síria, 10 do Paquistão e 6 da Turquia. Já em 2021 os 120 deferimentos de proteção internacional a menores de 18 anos estiveram principalmente associados a afegãos (63) e sírios (33). O mesmo se verifica em 2022, com os 305 deferimentos de menores de 18 anos a estarem principalmente associados a nacionais do Afeganistão (246, representando 45% dos deferimentos dessa nacionalidade) e da Síria (24, representando 61,5% dos deferimentos dessa nacionalidade).

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 2021 e 2022 Portugal baixou bastante a sua taxa de recusa a pedidos de proteção internacional, por comparação aos dois anos imediatamente anteriores em que tinha incrementado substantivamente a sua taxa de recusa: de 40 recusas por cada 100 decisões a pedidos de proteção 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), voltando a descer em 2021 e 2022 para uma taxa de recusa da concessão de proteção internacional no país de, respetivamente, 40% (por comparação à média da UE27 de 61%) e 23% (por comparação à média da UE27 de 51%), assumindo o último ano a menor prevalência de recusa do país.

Os dados administrativos do SEF acerca dos indeferimentos processados a pedidos de proteção internacional a Portugal mostram exatamente esta progressão acentuada em 2019 e 2020, e a melhoria a partir de 2021 (vd. gráfico 2.15): de 2018 para 2019 passa-se de 551 para 1.016 indeferimentos (+84,4%) e em 2020 foram 733 indeferimentos, descendo-se para 443 indeferimentos em 2021 e 545 em 2022. 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, contrarcorrente 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).

Gráfico 2.15. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por motivo do indeferimento (pedidos inadmissíveis e pedidos infundados), entre 2019 e 2022



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

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*”. Face à decisão de indeferimento do SEF há, porém, a possibilidade de recurso para o Tribunal Administrativo do Circulo de Lisboa, com efeito suspensivo automático na decisão.

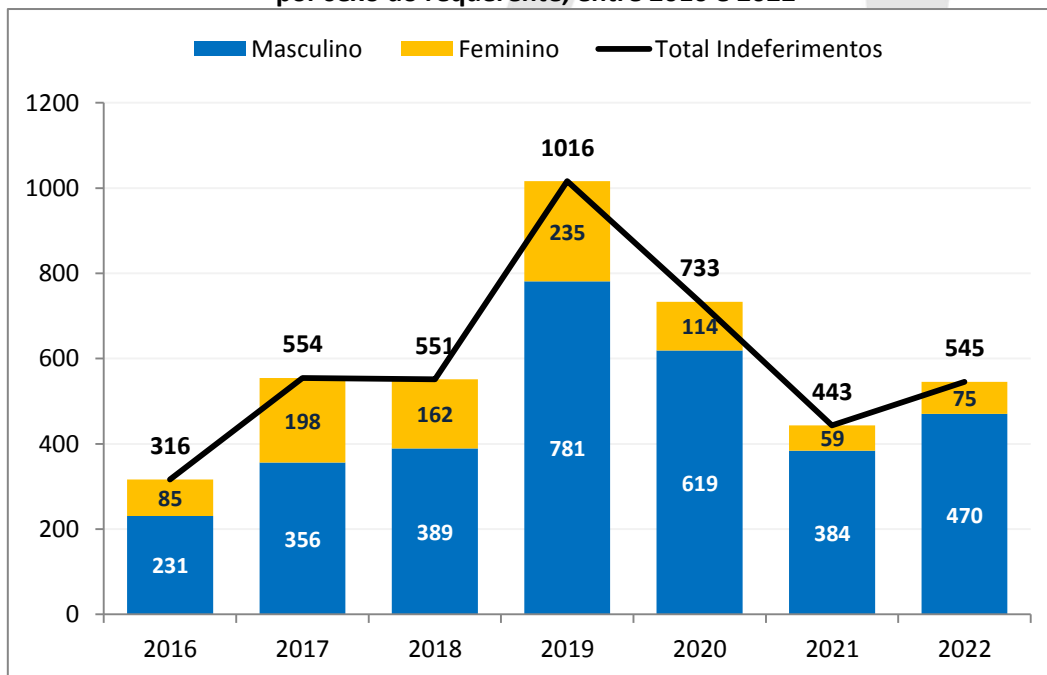
O aumento dos indeferimentos em 2019 e 2020 reflete essencialmente um aumento de **pedidos infundados** (nos termos do artigo 19º da Lei do Asilo, Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei n.º 26/2014) de proteção internacional a Portugal: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 572 (56,3%) foram indeferidos 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 2.15). Em 2021 e em 2022 os pedidos infundados diminuem para, respetivamente, 209 e 202 representando, no entanto, ainda cerca de 47% dos indeferimentos em 2021 e 37% em 2022. Como é detalhado pelo SEF no reporte de informação para este relatório, os pedidos são considerados infundados quando se verifica que não é notória qualquer situação de natureza persecutória de que os requerentes tenham sido vítimas (enquadrado para o estatuto de refugiado), ou não se verificaram situações que demonstrem risco individual de ofensa grave (enquadrado para o estatuto de proteção subsidiária) e/ou “*as declarações dos requerentes são claramente incoerentes e contraditórias, manifestamente falsas ou obviamente inverosímeis ou que contradizem informações suficientemente verificadas sobre o país de origem, retirando credibilidade à alegação quanto aos motivos para preencher os requisitos para beneficiar de proteção*”.

Para além do incremento em Portugal dos pedidos infundados em 2019 e 2020, verificou-se ainda, segundo dados administrativos apurados pelo SEF, o crescimento de **pedidos inadmissíveis** que induzem ao indeferimento imediato do SEF. 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 quando foi apresentado um pedido subsequente em que não surgiram nem foram apresentados novos elementos que conduzam a beneficiar de proteção. 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); em 2020, entre os 733 indeferimentos, 393 foram considerados inadmissíveis (53,6%). Já em 2021, entre os 443 indeferimentos, 234 foram de pedidos inadmissíveis (52,8%), incrementando em 2022 para 343 pedidos inadmissíveis em 2022, entre os 545 pedidos de proteção internacional indeferidos (aumentando também o seu impacto nos indeferimentos para 62,9%). 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 imediatamente estes pedidos. O subcapítulo 2.5 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.

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

embora no caso do sexo masculino se verifique já a tendência de incremento (+9,3%, passam de 356 para 389 indeferimentos); observando-se que, de 2018 para 2019, há um aumento dos indeferimentos em ambos os sexos dos requerentes, mas mais pronunciado no sexo masculino (+100,8% no sexo masculino, passam de 389 indeferimentos a 781 indeferimentos; e no sexo feminino +45,1%, de 162 indeferimentos incrementam para 235 em 2019). Por sua vez em 2020 e 2021, face ao ano anterior, verifica-se uma quebra acentuada dos indeferimentos, especialmente do sexo feminino (-51,5% em 2020 e -48% em 2021), embora também sentida no sexo masculino (-20,7% em 2020 e -38% em 2021), ligeiramente recuperada em 2022 (+22,4% de indeferimentos do sexo masculino e +27,1% do sexo feminino). Verifica-se nos últimos anos um incremento da importância relativa dos indeferimentos do sexo masculino no total de indeferimentos: 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), 86,7% em 2021 (384 dos 443 indeferimentos) e 86,2% em 2022 (470 dos 545 indeferimentos) – vd. gráfico 2.16.

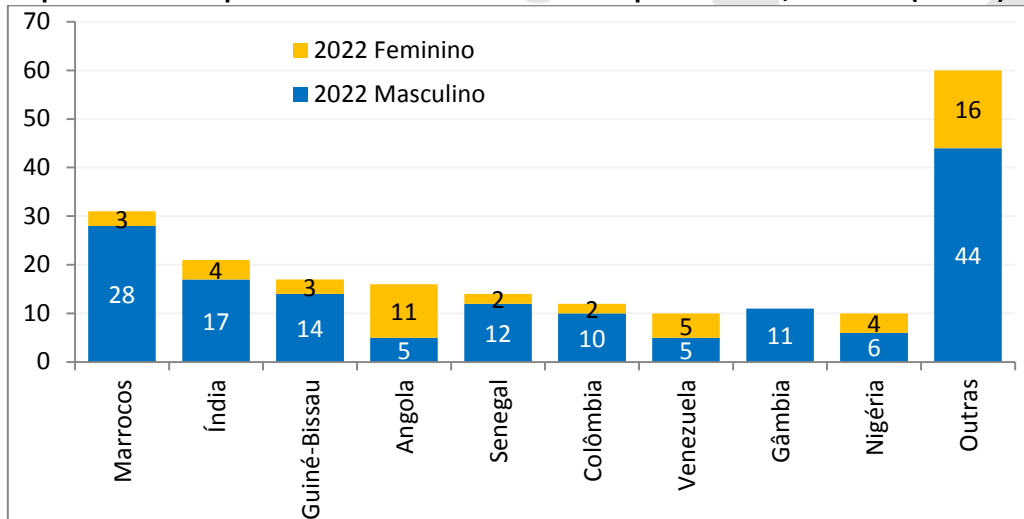
Gráfico 2.16. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por sexo do requerente, entre 2016 e 2022



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

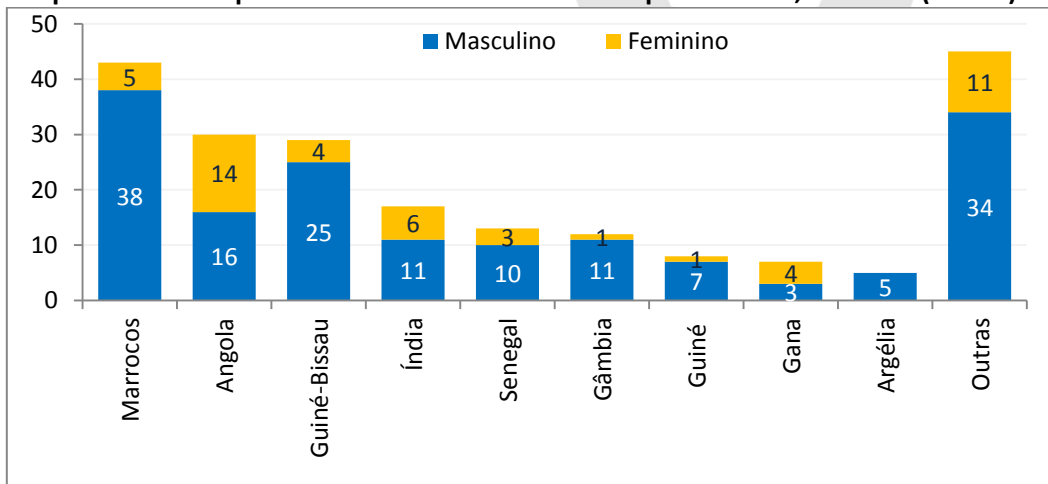
Na distribuição por sexo dos requerentes com pedido de proteção internacional considerado infundado em 2022 destaca-se o sexo masculino (152 rejeições, representando 75,2% dos indeferimentos infundados), tendo as rejeições do sexo feminino um impacto de 32,9% (50 rejeições). Esta tendência não é, porém, uniforme a todas as nacionalidades mais representadas nos pedidos infundados: se há nacionalidades onde a totalidade das rejeições é praticamente apenas para requerentes do sexo masculino (e.g. nacionais da Gâmbia, Senegal, Índia, 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, Angola e da Venezuela). Em 2022 verificam-se tendências semelhantes à observadas noutros anos quanto à sobre representação do sexo masculino (75,2%, -1pp que no ano anterior) nos pedidos infundados de proteção internacional a Portugal. Por outro lado, continuam a identificar-se tanto nacionalidades para as quais os indeferimentos de pedidos infundados são essencialmente do sexo masculino (e.g. Gâmbia, Senegal e Guiné-Bissau), como nacionalidades para as quais o sexo feminino adquire maior importância relativa (e.g. Angola, Venezuela) – vd. gráfico 2.17. Já em 2021, nos pedidos infundados, a sobre representação do sexo masculino tinha aumentado (76,6%, +8pp que no ano anterior), destacando-se também outras nacionalidades para quem os indeferimentos de pedidos infundados eram essencialmente do sexo masculino (e.g. Marrocos, Guiné-Bissau, Gâmbia, Argélia), como nacionalidades onde o sexo feminino adquiriu maior importância relativa (e.g. Angola) – vd. gráfico 2.18.

Gráfico 2.17. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por sexo do requerente e nacionalidades mais representadas, em 2022 (N=202)



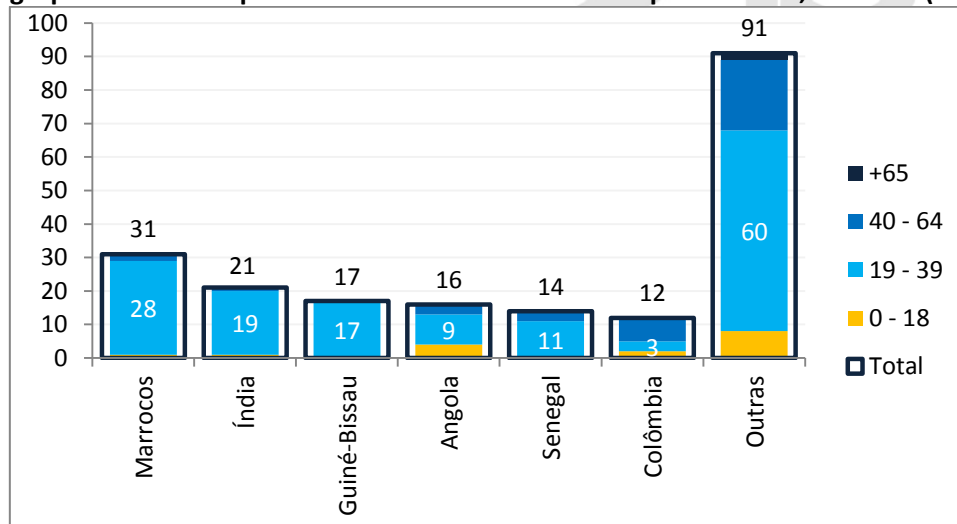
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Gráfico 2.18. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por sexo do requerente e nacionalidades mais representadas, em 2021 (N=209)



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

Gráfico 2.19. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por grupo etário do requerente e nacionalidades mais representadas, em 2022 (N=202)



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

Atendendo à **idade** dos requerentes de que foram alvo de indeferimento, verifica-se que os pedidos infundados estão mais associado a requerentes com idades entre os 19 e os 39 anos. Esta tendência não é, porém, uniforme a todas as nacionalidades mais representadas nos pedidos infundados: se há nacionalidades onde praticamente a totalidade das rejeições é de requerentes desse grupo etário dos 19 aos 39 anos (e.g. nacionais de Marrocos, da Índia, da Guiné-Bissau e Senegal), também se identificam nacionalidades em que se verificam rejeições a pedidos de proteção de outros grupos etários (e.g. nacionais de Angola e da Colômbia com maior diversidade de grupos etários nos pedidos considerados infundados) – vd. gráfico 2.19.

Detalhando a análise dos 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 que explica a oscilação na evolução do número de decisões de recusa em Portugal – em anos em que aumentam os pedidos dessas nacionalidades, aumentam também os indeferimentos por pedidos infundados e, por contraponto, em anos em que diminuem os pedidos dessas nacionalidades com menor taxa de reconhecimento da necessidade de proteção também diminuem os indeferimentos. Procedendo à análise das nacionalidades que na UE27 obtiveram maiores taxas de recusa em 2011 e 2022 (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). 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 (pedidos infundados) na UE27: em 2021 surge a Síria com o maior número de decisões negativas (28 mil, refletindo no entanto uma taxa de recusa relativamente reduzida de 28%), seguindo-se a Colômbia (20,4 mil indeferimentos por pedidos infundados, com taxa de recusa mais expressiva de 92%), o Paquistão (20,3 mil, e taxa de recusa de 86%), a Nigéria (16,8 mil, com taxa de recusa de 82%) e o Bangladesh (15,8 mil e taxa de recusa de 92%); quando em 2022, nas cinco nacionalidades com maior número de recusas de proteção internacional na UE27, consta em primeiro lugar a Geórgia com perto de 17,7 mil recusas (taxa de recusa de 92%), seguindo-se o Iraque (17,3 mil com taxa de recusa de 65%), a Turquia (14,6 mil, e taxa de 64%), o Afeganistão (12,5 mil decisões negativas, mas apenas 15% de taxa de recusa) e a Albânia (11,1 mil recusas e 89% de taxa de recusa). No último ano a Síria desce para a décima quarta posição com apenas 6,2 mil decisões negativas, baixando expressivamente a sua taxa de recusa para apenas 5,8% (-22pp face a 2021).

Considerando os dados administrativos do SEF de indeferimentos de pedidos de proteção internacional em Portugal quanto a pedidos infundados, entre 2020 e 2022, observam-se algumas coincidências com nacionalidades que obtêm maior número de indeferimentos na generalidade dos países da UE27 (vd. quadro 2.6). Em 2022 destacam-se muito particularmente os nacionais de Marrocos (15% dos indeferimentos de pedidos infundados desse ano em Portugal, com uma taxa de recusa de 92% no espaço europeu), da Índia (10,4% das recusas de Portugal, apresentando uma taxa de recusa de 98% na UE27), da Guiné-Bissau (8,4%), de Angola (7,9%), do Senegal (6,9% das recusas em Portugal, assumindo uma taxa de recusa de 83% na UE27) e da Colômbia (5,9%, tendo tido uma taxa de recusa de 92% na UE27 em 2021). Em 2021, destacaram-se os indeferimentos em Portugal de pedidos infundados de nacionais de Marrocos (43 pedidos infundados, representando 12,6% dos indeferimentos), de Angola (30 pedidos infundados ou 8,8%), da Guiné-Bissau (29 pedidos infundados ou 8,5%) e da Índia (5%), nacionalidades que em anos anteriores assumiam na UE27 taxas de recusa também mais substantivas (e.g. Marrocos com taxa de recusa de 89% em 2021) – vd. quadro 2.6. Deste modo, Portugal não é exceção neste domínio, identificando-se que os seus indeferimentos acompanham, na realidade, a tendência geral do contexto europeu: Portugal acompanha as taxas de recusa de pedidos infundados de asilo de determinadas nacionalidades na generalidade dos Estados-membros da UE27. Assim, torna-se claro que **o aumento dos indeferimentos em Portugal no passado (especialmente em 2019 e 2020), 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.

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 2021 e 2022

2021				2022			
Principais nacionalidades	total decisões	Decisões negativas	Taxa de recusa	Principais nacionalidades	total decisões	Decisões negativas	Taxa de recusa
Síria	85.290	23.900	28,0	Geórgia	19.145	17.670	92,3
Colômbia	22.205	20.415	91,9	Iraque	26.785	17.330	64,7
Paquistão	23.685	20.335	85,9	Turquia	22.820	14.650	64,2
Nigéria	20.450	16.830	82,3	Nigéria	16.590	12.660	76,3
Bangladesh	17.070	15.765	92,4	Afeganistão	83.145	12.510	15,0
Afeganistão	50.545	14.645	29,0	Albânia	12.445	11.125	89,4
Iraque	20.245	12.750	63,0	Marrocos	10.780	9.965	92,4
Geórgia	11.015	10.475	95,1	Tunísia	9.915	9.320	94,0
Turquia	16.800	10.450	62,2	Índia	8.090	7.945	98,2
Guiné	12.045	8.605	71,4	Venezuela	28.905	6.855	23,7
Albânia	8.310	7.565	91,0	Egipto	7.395	6.645	89,9
Costa do Marfim	9.705	7.270	74,9	Rep. D. Congo	8.840	6.430	72,7
Ucrânia	8.410	6.965	82,8	Costa do Marfim	8.650	6.210	71,8
Rússia	8.440	6.590	78,1	Síria	106.915	6.200	5,8
Rep. D. Congo	8.405	6.460	76,9	Somália	16.040	6.175	38,5
Moldávia	6.435	6.370	99,0	Guiné	9.160	6.150	67,1
Marrocos	6.540	5.840	89,3	Moldávia	6.105	6.005	98,4
Somália	12.970	5.460	42,1	Macedónia Norte	5.300	5.205	98,2
Irão	9.820	5.430	55,3	Senegal	5.485	4.550	83,0
Perú	5.630	5.015	89,1	Rússia	6.475	4.340	67,0
Total	524.535	322.500	61,5	Total	632.585	322.110	50,9

Fonte: EUROSTAT (Sistematização e cálculos da autora).

Quadro 2.6. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal de pedidos infundados, por principais nacionalidades dos requerentes, entre 2020 e 2022

Principais nacionalidades	2020		Principais nacionalidades	2021		Principais nacionalidades	2022	
	N	%		N	%		N	%
Angola	105	30,9	Marrocos	43	12,6	Marrocos	31	15,3
Marrocos	57	16,8	Angola	30	8,8	Índia	21	10,4
Ucrânia	20	5,9	Guiné-Bissau	29	8,5	Guiné-Bissau	17	8,4
Rep. D. Congo	18	5,3	Índia	17	5,0	Angola	16	7,9
Senegal	17	5,0	Senegal	13	3,8	Senegal	14	6,9
Nigéria	13	3,8	Gâmbia	12	3,5	Colômbia	12	5,9
Outras nacionalidades	110	32,4	Outras nacionalidades	65	19,1	Outras nacionalidades	91	45,0
Total	340	100	Total	209	100	Total	202	100

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

2.4. Cessações de proteção internacional

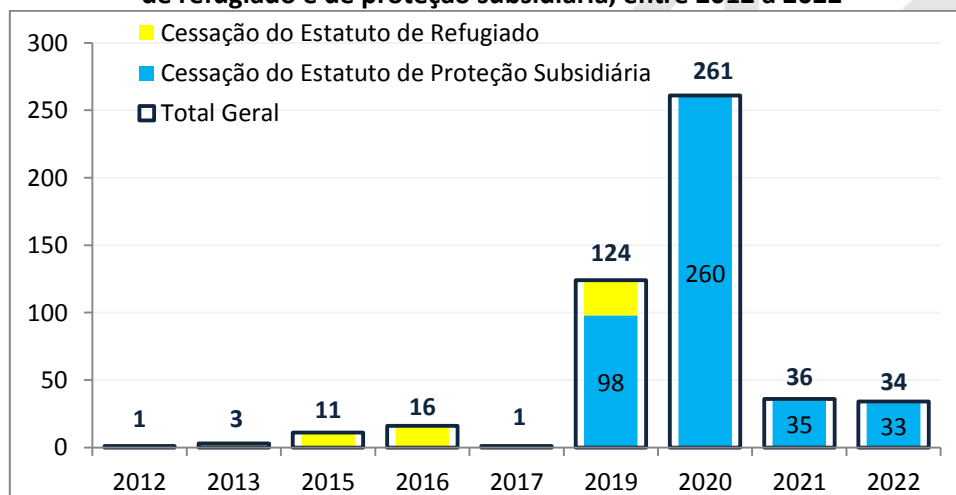
A Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (com alterações da Lei n.º 26/2014, de 25 de agosto, e da Lei n.º 18/2022, de 5 de maio), que enquadra em Portugal a concessão de asilo e proteção subsidiária, prevê também a **perda do direito à proteção internacional** (enquadrado no capítulo V da Lei). Nos termos da lei, o direito ao asilo cessa quando o estrangeiro ou o apátrida (ponto 1 do artigo 41.º): a) *decide voluntariamente valer-se de novo da proteção do país de que tem nacionalidade;* b) *tendo perdido a sua*

nacionalidade, a recupere voluntariamente; c) adquira uma nova nacionalidade e goze da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; d) regresse voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido; e) não possa continuar a recusar valer-se da proteção do país de que tem a nacionalidade, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado; f) tratando-se de apátrida, esteja em condições de regressar ao país em que tinha a sua residência habitual, por terem deixado de existir as circunstâncias segundo as quais foi reconhecido como refugiado; e g) renuncie expressamente ao direito de asilo. Por sua vez, a proteção subsidiária cessa (ponto 2 do artigo 41.º) quando as circunstâncias que levam à sua concessão já não se verificam ou se alteraram, deixando de ser necessária a proteção. Importa atender que a cessação só ocorre caso o SEF conclua que as circunstâncias do beneficiário efetivamente se alteraram não havendo receio fundado de perseguição ou risco de sofrer ofensa grave (salvaguardado no ponto 3 do artigo 41.º).

Complementarmente, a lei prevê ainda que seja **revogada, suprida ou recusada a renovação do direito de asilo ou de proteção subsidiária** quando se verifique que o beneficiário de proteção internacional: *a) deveria ter sido ou possa ser excluído do direito de beneficiar do direito de asilo ou de proteção subsidiária, nos termos do artigo 9.º [sobre exclusão do asilo e proteção subsidiária]; b) tenha deturpado ou omitido factos, incluindo a utilização de documentos falsos, decisivos para beneficiar do direito de asilo ou de proteção subsidiária; c) representa um perigo para a segurança interna; d) tendo sido condenado por sentença transitada em julgado por crime doloso de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos, represente um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública (definido no ponto 5 do artigo 41.º).* A perda do direito de proteção internacional determina a aplicação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional.

Considerando os dados administrativos para os últimos dez anos (entre 2012 e 2022), identifica-se que as cessações do estatuto de proteção internacional em Portugal não são frequentes (média de 5 cessações por ano entre 2012 e 2018, subindo a média nos últimos quatro anos, entre 2019 e 2022, para 114 por ano). Nota-se que em 2019 e 2020 foram atingidos picos nas cessações do estatuto de proteção internacional com, respetivamente, 124 e 261 cessações, voltando a verificar-se um número limitado de cessações nos dois últimos anos, quando descem para 36 cessações em 2021 e 34 em 2022 (vd. gráfico 2.20).

Gráfico 2.20. Cessações de proteção internacional em Portugal, por estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, entre 2012 a 2022



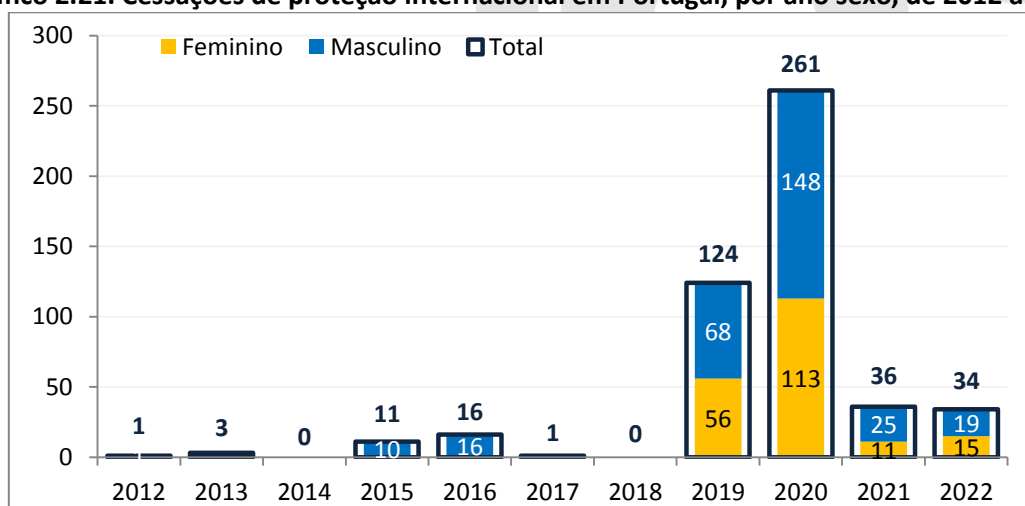
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

As **cessações de proteção internacional em Portugal associam-se essencialmente ao estatuto de proteção subsidiária**, correspondendo praticamente à totalidade das cessações registadas desde 2020: entre as 261 cessações de proteção internacional em Portugal registadas em 2020, 260 foram do estatuto de proteção subsidiária; em 2021 corresponderam a 35 das 36 cessações; e em 2022 a 33 das 34 cessações. Nos anos de 2015 e 2016 as cessações do estatuto de refugiado tiveram o maior impacto dos últimos dez anos (em 2015

entre as 11 cessações registadas, 10 foram do estatuto de refugiado, e em 2016 a totalidade das 16 cessações de proteção internacional em Portugal foram de estatuto de refugiado), e no ano de 2019 as cessações do estatuto de refugiado atingiram o maior número absoluto (26, embora entre um total de 124 cessações) – vd. gráfico 2.20.

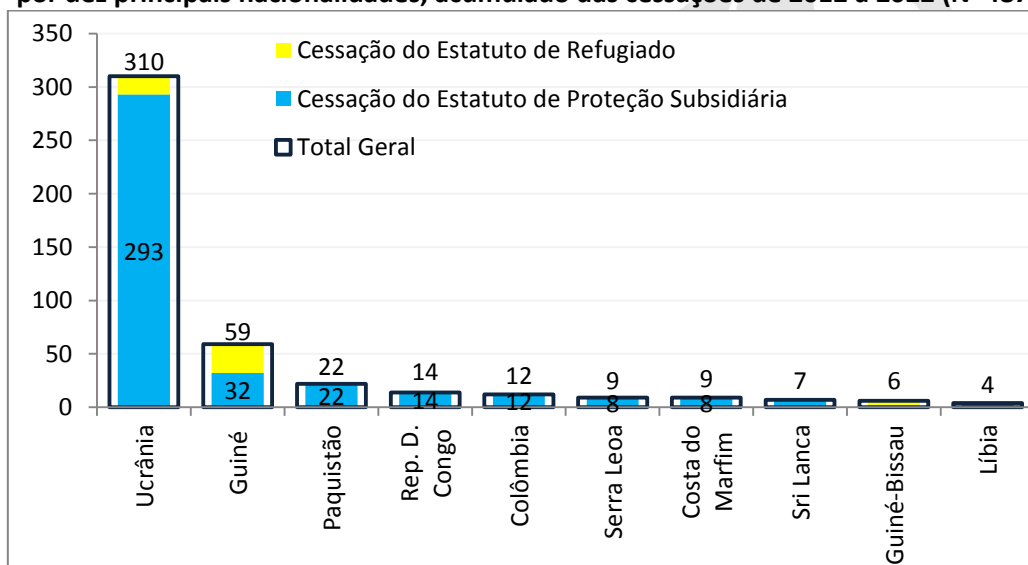
Considerando as **características sociodemográficas** dos beneficiários que cessaram a sua proteção internacional em Portugal nos últimos dez anos, entre 2012 e 2022, identifica-se globalmente uma sobre representação do sexo masculino, embora nos últimos quatro anos tenha incrementado o número absoluto e o impacto das cessações de beneficiárias do sexo feminino: entre 2012 e 2018, do total acumulado de 32 cessações de proteção internacional em Portugal apenas duas foram de mulheres; subindo essa prevalência em 2019 para 56 cessações de beneficiárias do sexo feminino entre o total de 124 cessações de proteção internacional em Portugal; 113 cessações de mulheres em 2020 entre o total de 261 cessações; 11 entre 36 em 2021; e 15 entre 34 em 2022 (vd. gráfico 2.21). Verifica-se que a maioria dos beneficiários que cessaram a sua proteção internacional em Portugal nos últimos dez anos tinha à data da cessação entre 19 e 39 anos de idade (57,3% ou 279 cessações entre 2012 e 2022), seguindo-se as cessações do grupo etário dos 40 aos 64 anos de idade (109 cessações ou 22,4%) e dos beneficiários com 18 anos ou menos idade (88 cessações ou 18,1%).

Gráfico 2.21. Cessações de proteção internacional em Portugal, por ano sexo, de 2012 a 2022



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

Gráfico 2.22. Cessações de proteção internacional em Portugal, por dez principais nacionalidades, acumulado das cessações de 2012 a 2022 (N=487)

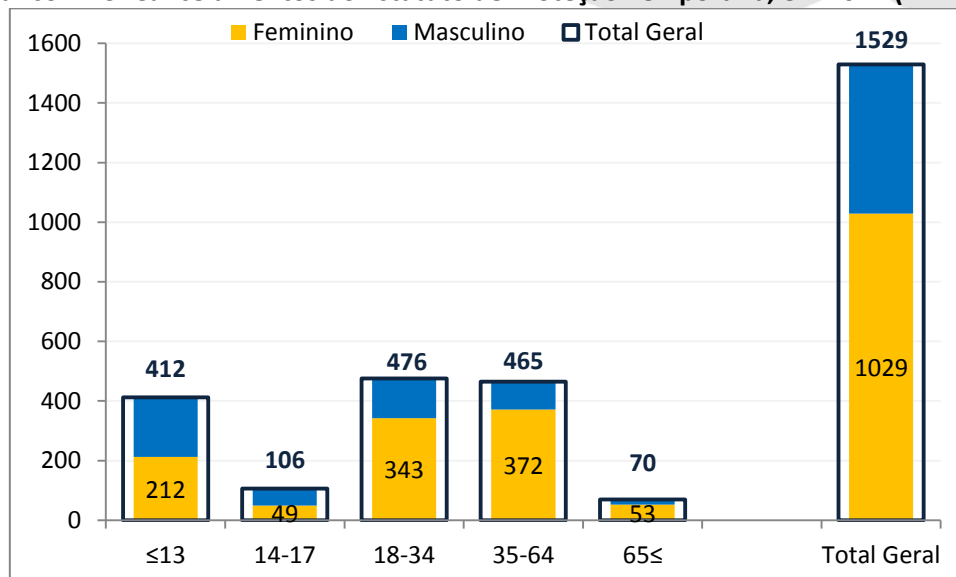


Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Agregando o universo de cessações de proteção internacional em Portugal dos últimos dez anos, **sobressai que entre as 487 cessações registadas se verifica uma sobre representação de nacionais da Ucrânia** (310 ou 64% das cessações entre 2012 e 2022), sendo a maioria (293) dessas cessações de titulares de estatuto de proteção subsidiária (vd. gráfico 2.22). Às cessações de ucranianos sucedem-se, embora em números bastante mais reduzidos, as cessações de proteção internacional em Portugal de nacionais da Guiné (59 cessações a representar 12% das cessações entre 2012 e 2022, das quais 32 do estatuto de proteção subsidiária e 27 do estatuto de refugiado), de nacionais do Paquistão (22 cessações a representar 5% das cessações dos últimos dez anos, a totalidade das quais de estatuto de proteção subsidiária), de nacionais da República Democrática do Congo (14 cessações ou 3%) e de nacionais da Colômbia (12 cessações ou 2%).

Atendendo a esta sobre representação dos ucranianos nas cessações de proteção internacional em Portugal dos últimos dez anos e considerando a nova realidade da proteção temporária em Portugal a deslocados da Ucrânia a partir de 2022, importa analisar ainda os **cancelamentos do estatuto de proteção temporária** no último ano. Segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2022 foram concedidos 56.599 pedidos de proteção temporária por Portugal (analisado no subcapítulo 1.4 deste relatório), havendo registo no próprio ano de 2022 de **1.529 cancelamentos do estatuto de proteção temporária por iniciativa dos próprios**, em virtude de não necessitarem mais da proteção do Estado português por regresso à Ucrânia ou ida para outro Estado-membro, onde requereram proteção temporária (vd. gráfico 2.23). Refletindo a sobre representação dos pedidos de proteção temporária concedidos a deslocados da Ucrânia com o sexo feminino (58,5% ou 33.119 pessoas), nos cancelamentos identifica-se uma maioria do sexo feminino (1.029 dos 1.529, a representar 67,3% do total de cancelamentos). A sobre representação do sexo feminino é ainda mais proeminente nos cancelamentos do estatuto de proteção temporária de beneficiários com entre 18 e 34 anos de idade (343 mulheres nos 476 cancelamentos de titulares com essa idade, ou 72% do sexo feminino) e com entre 35 e 64 anos de idade (372 mulheres nos 465 cancelamentos de titulares com essa idade, ou 80%). Importa destacar que nos cancelamentos do Estatuto de Proteção Temporária em Portugal há ainda a registar um universo importante de menores de 14 anos (412 dos 1529 cancelamentos de 2022, ou 27%).

Gráfico 2.23. Cancelamentos do Estatuto de Proteção Temporária, em 2022 (N=1.529)



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

2.5. 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**⁴² pela análise do pedido (capítulo IV da Lei de Asilo), na qual, identificado o Estado-membro responsável pelo primeiro pedido, é requerido às respetivas autoridades desse Estado que procedam à sua “tomada” ou “retoma” a cargo, procedendo-se à execução da decisão de transferência do requerente de proteção internacional para o Estado-membro responsável.

No caso de 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).

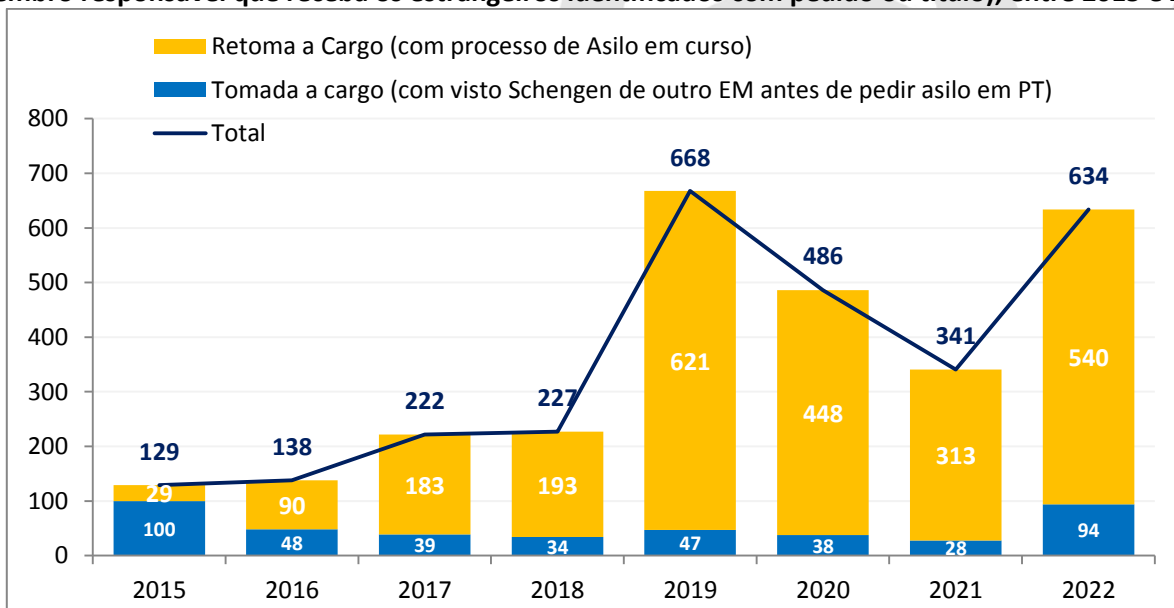
2.5.1 Portugal requerente

Em 2022, por comparação ao ano anterior, praticamente duplicaram os pedidos que Portugal fez a outros Estados-membros com a responsabilidade pela análise de pedidos de requerentes que pediram proteção

⁴² 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.

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): de 341 pedidos em 2021, sobem para 634 pedidos registados em 2022 (taxa de variação de +86%). Os pedidos que Portugal fez a outros Estados-membros em 2022 são apenas comparáveis aos pedidos registados em 2019 (668 pedidos), ano em que se atingiu o pico da última década. 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%), embora voltando a descer para 486 em 2020 e 341 em 2021 (-49% face a 2019), para voltar a incrementar em 2022 para 634 (+86% face ao ano anterior e apenas -5% que o registado em 2019). O incremento desde 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 2019). Em 2021 e 2022 contabilizaram-se, respetivamente, 313 e 540 retomas a cargo (+73% no último ano) e 28 e 94 tomadas a cargo, tendo as tomadas a cargo incrementado muito especialmente no último ano (+236% em 2022) – gráfico 2.24.

Gráfico 2.24. 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 2022



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

Nos últimos 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 da última década), 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). Em 2020 e 2021, porém, inverte-se a tendência, verificando-se um decréscimo destes pedidos (-27,2% em 2020 e -29,8% em 2021, face ao ano anterior), assumindo-se o decréscimo mais acentuado nas situações de retomas a cargo (de 621 em 2019 passam a 448 em 2020, -27,9% face ao ano anterior, e para 313 em 2021, -30,1%). Já em 2022 recupera-se a tendência de crescimento, aumentando para praticamente o dobro do observado no ano anterior, para 634 pedidos (540 retomas a cargo e 94 tomadas a cargo)– vd. gráfico 2.24.

Em 2022, entre as 540 **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 (30,6% das retomas a cargo de 2022 ou 165 pedidos), mantendo a tendência de anos anteriores. Outros Estados-membros destacaram-se nas retomas a cargo requeridas por Portugal em 2022: Alemanha (18,9% das retomas a cargo ou 102 pedidos), França (16,7% ou 90 pedidos), Espanha (37 pedidos), Países Baixos (31) e Áustria (29). Nestas transferências de requerentes de pedidos de proteção internacional para outros Estados-membros em 2022, destacaram-se os titulares do sexo masculino (516 dos 540, ou 96%). Em 2020, a maioria das 448 retomas a cargo também foram 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). Tendências semelhantes repetiram-se em 2021, com a maioria das retomas a cargo a serem transferidas para Itália como Estado-membro responsável (33,5% ou 105 pedidos), para a Alemanha (26,8% ou 84 pedidos) e para França (12,5% ou 39 pedidos) – vd. quadro 2.7. Em 2021, entre as transferências de Portugal para outro Estado-membro, destacaram-se os nacionais da Gâmbia (9), da Guiné (9), da Nigéria (8) e do Paquistão (6).

Quadro 2.7. Retomas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, de 2020 a 2022

Estado-membro responsável	Retomas a cargo em 2020		Estado-membro responsável	Retomas a cargo em 2021		Estado-membro responsável	Retomas a cargo em 2022	
	N	%		N	%		N	%
Itália	242	54,0	Itália	105	33,5	Itália	165	30,6
Alemanha	100	22,3	Alemanha	84	26,8	Alemanha	102	18,9
França	38	8,5	França	39	12,5	França	90	16,7
Suíça	16	3,6	Suíça	17	5,4	Espanha	37	6,9
Espanha	12	2,7	Áustria	13	4,2	Países Baixos	31	5,7
Países Baixos	8	1,8	Espanha	11	3,5	Áustria	29	5,4
Áustria	7	1,6	Suécia	8	2,6	Suíça	20	3,7
Suécia	6	1,3	Países Baixos	7	2,2	Bélgica	16	3,0
Bélgica	5	1,1	Hungria	6	1,9	Eslovénia	12	2,2
Hungria	5	1,1	Bélgica	5	1,6	Suécia	6	1,1
Dinamarca	3	0,7	Rep. Checa	5	1,6	Malta	4	0,7
Noruega	3	0,7	Eslovénia	4	1,3			
Outros países	3	0,7	Outros países	6	1,9	Outros países	28	5,2
Total	448	100	Total	313	100	Total	540	100

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

Quadro 2.8. Tomadas a cargo por Estado-membro responsável, requeridas por Portugal, de 2020 a 2022

Estado-membro responsável	Tomada a cargo em 2020 (N)	Estado-membro responsável	Tomada a cargo em 2021 (N)	Estado-membro responsável	Tomada a cargo em 2022 (N)
Espanha	21	Espanha	15	Espanha	36
Itália	6	França	4	França	14
França	3	Itália	3	Itália	9
Bélgica	3	Alemanha	2	Alemanha	7
Outros países	5	Outros países	4	Outros países	28
Total	38	Total	28	Total	94

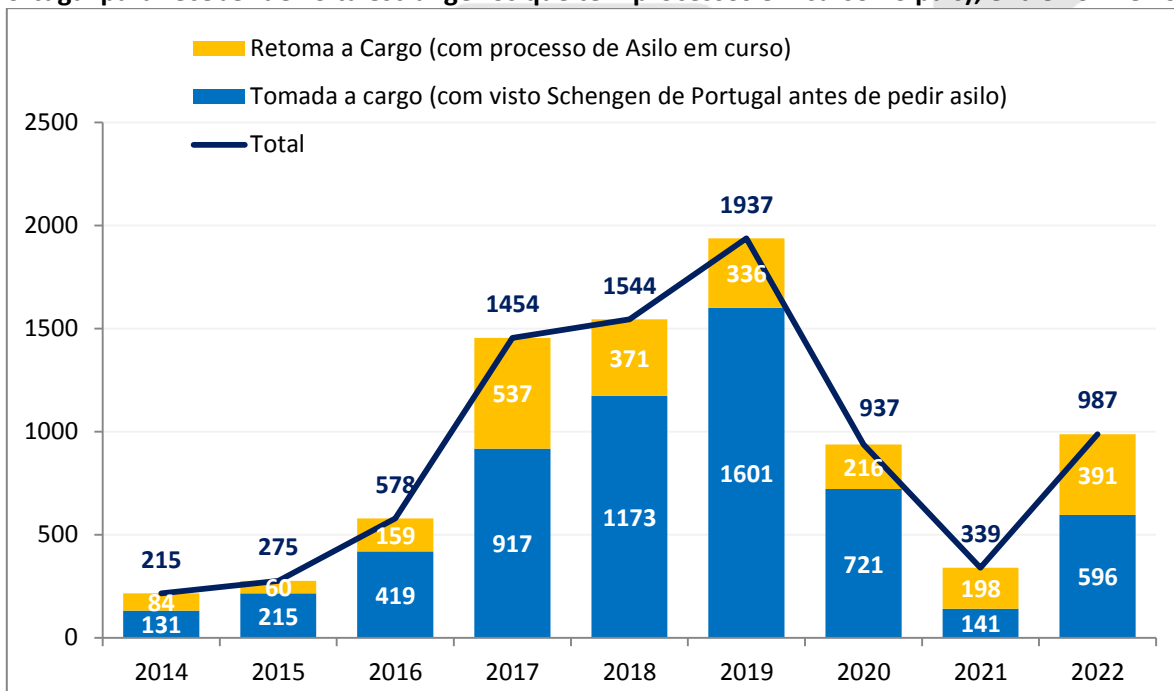
Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados (Sistematização da autora).

Por sua vez, nas **tomadas a cargo** que Portugal requereu a outros Estados-membros, em 2021 e 2022 foram identificados, respetivamente, 28 e 94 pedidos de proteção internacional de requerentes que já eram titulares de um visto Schengen emitido por outro Estado-membro, destacando-se, neste âmbito, como em anos anteriores, a transferência desses titulares para Espanha (15 requerentes em 2021 e 36 em 2022), para França (4 em 2021 e 14 em 2022) e Itália (3 requerentes em 2021 e 9 em 2022) – vd. quadro 2.8. Neste universo voltam a destacar-se os requerentes das tomadas a cargo do sexo masculino (79 dos 94 transferidos em 2022).

2.5.2. 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).

Gráfico 2.25. 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 2022



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

Depois de em 2021 se ter verificado uma diminuição especialmente acentuada (-64% face ao ano anterior) dos pedidos transferidos para Portugal (descem para 339, incluindo 198 retomas a cargo e 141 tomadas a cargo) – com valores apenas comparáveis aos registados antes de 2016, podendo este resultado refletir alguns dos efeitos da pandemia tanto na mobilidade dos migrantes como no normal funcionamento dos serviços administrativos de acompanhamento do asilo nos vários Estados-membros –, em 2022 voltam a aumentar os pedidos de outros Estados-membros para Portugal receber de volta estrangeiros com processos em curso no país (+191% face ao ano anterior, subindo para 987 pedidos, incluindo 391 retomas a cargo e 596 tomadas a cargo). Entre 2014 e 2019 os pedidos foram aumentando de forma progressiva (de 215 em 2014 para 1.937 em 2019), observando-se uma quebra acentuada em 2020 (para 937) e 2021 (com apenas 339), depois de 2019 ter registado o pico desta série com pedidos transferidos para Portugal (vd. gráfico 2.25).

Recuando a análise a 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 e 2021 este número volta a diminuir (-51,6% em 2020 face ao ano anterior e -63,8% em 2022) para, respetivamente, 937 pedidos transferidos para Portugal em 2020, dos quais 216 retomas a cargo e 721 tomadas a cargo, e 339 pedidos em 2021, 198 retomas a cargo e 141 tomadas a cargo. Em 2022 volta a recuperar-se, em parte, o número de pedidos transferidos para 987 (+191% face ao ano anterior), incluindo 391 retomas a cargo e 596 tomadas a cargo – vd. gráfico 2.25.

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 (Portugal requerido) predominaram (com a exceção do ano de 2021) 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). Em 2020 e 2021, 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% e -63,8%, respetivamente, em 2020 e 2021), gerando uma diminuição mais expressiva nas tomadas a cargo (-55% em 2020 e -80,4% em 2021) por comparação às retomas a cargo (-35,7% em 2020 e -8,3% em 2021), induzindo a que em 2021 pela primeira vez as retomas a cargo (198) tenham superado as tomadas a cargo (141). Em 2022, porém, retoma-se a tendência anterior, registando-se uma sobre representação das tomadas a cargo nas transferências para Portugal (596 tomadas a cargo por comparação a 391 retomas a cargo), observando-se um incremento mais acentuado nas tomadas a cargo (+323%) por comparação à retomas a cargo (+97%) – vd. gráfico 2.25.

Quadro 2.9. Retomas a cargo por Estado-membro que requereu transferência de migrante para Portugal, entre 2020 e 2022

Estado-membro que requereu	Retomas a cargo 2020		Estado-membro que requereu	Retomas a cargo 2021		Estado-membro que requereu	Retomas a cargo 2022	
	N	%		N	%		N	%
França	104	48,1	França	80	40,4	Alemanha	190	48,6
Alemanha	48	22,2	Alemanha	52	26,3	França	126	32,2
Reino Unido	22	10,2	Bélgica	26	13,1	Bélgica	23	5,9
Países Baixos	11	5,1	Países Baixos	16	8,1	Suíça	15	3,8
Bélgica	10	4,6	Suíça	11	5,6	Países Baixos	14	3,6
Suíça	7	3,2	Áustria	4	2,0	Áustria	7	1,8
Suécia	4	1,9	Irlanda	4	2,0	Espanha	6	1,5
Finlândia	3	1,4	Luxemburgo	2	1,0	Suécia	2	0,5
Espanha	2	0,9	Rep. Checa	2	1,0	Irlanda	2	0,5
Outros países	5	2,3	Outros países	1	0,5	Outros países	6	1,5
Total	216	100	Total	198	100	Total	391	100

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

Entre as **retomas a cargo** (336 em 2019, 216 em 2020, 198 em 2021 e 391 em 2022) 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: a França (159 pedidos em 2019, 104 pedidos em 2020, 80 em 2021 e 126 em 2022) e a Alemanha (104 pedidos em 2019, 48 em 2020, 52 em 2021 e 190 em 2022) – vd. quadro 2.9. Entre os requerentes transferidos para Portugal por retomas a cargo em 2022 destacaram-se migrantes do sexo masculino (267 dos 391 ou 68,3% dos transferidos).

Por sua vez nas **tomadas a cargo** em que Portugal foi requerido por outros Estados-membros em 2022, foram identificados 596 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 (377 pedidos, a representar 63,3% do total de transferências por tomadas a cargo para Portugal de 2022), Alemanha (114) e Grécia (31). Os mesmos três Estados-membros destacaram-se em 2021 a requerer a transferência de estrangeiros para Portugal: França com 35 pedidos, Alemanha com 31 pedidos e Grécia com 51 pedidos (36,2% das tomadas a cargo a Portugal de 2021). Em 2022, entre os requerentes transferidos para Portugal por tomadas a cargo, verifica-se maior equilíbrio entre os dois sexos, embora ligeiramente sobre representados os migrantes do sexo masculino (300 dos 596 ou 50,3% dos transferidos) – vd. quadro 2.10.

Quadro 2.10. Tomadas a cargo por Estado-membro a requerer transferência de migrantes para Portugal, entre 2020 e 2022

Estado-membro que requereu	Tomadas 2020		Estado-membro que requereu	Tomadas 2021		Estado-membro que requereu	Tomadas 2022	
	N	%		N	%		N	%
França	519	72,0	Grécia	51	36,2	França	377	63,3
Alemanha	90	12,5	França	35	24,8	Alemanha	114	19,1
Bélgica	45	6,2	Alemanha	31	22,0	Grécia	31	5,2
Suíça	24	3,3	Áustria	7	5,0	Suíça	22	3,7
Países Baixos	8	1,1	Suíça	7	5,0	Países Baixos	11	1,8
Grécia	7	1,0	Suécia	4	2,8	Bélgica	10	1,7
Noruega	6	0,8	Bélgica	3	2,1	Áustria	8	1,3
Áustria	5	0,7	Países Baixos	2	1,4	Itália	7	1,2
Suécia	5	0,7				Finlândia	5	0,8
Reino Unido	3	0,4				Suécia	4	0,7
Finlândia	3	0,4				Noruega	4	0,7
Espanha	2	0,3				Espanha	2	0,3
Dinamarca	2	0,3						
Outros Países	2		Outros Países	1	0,7	Outros países	1	0,2
Total	721	100	Total	141	100	Total	596	100

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

Em 2021, nos dados apurados pelo SEF, quanto a transferências de outro Estado-membro para Portugal por retomas ou tomadas a cargo, destacam-se (à semelhança de anos anteriores) os angolanos (27 transferências no último ano), os nacionais do Bangladesh (10) e da Guiné (7).

2.5.3. 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 2022 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, recolocação de menores não acompanhados e do programa de admissão humanitária do Afeganistão) 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 a Portugal (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 homogêneas 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 entre 2020 e 2022

Mecanismo Europeu de apoio	Programa de Reinstalação 2018/2019				Recolocação ad hoc de Barcos Humanitários				Recolocação Acordo Bilateral Grécia				Recolocação de Menores não acompanhados				Admissão Humanitária Afeganistão		
	2020	2021	2022	Acumulado (desde dezembro, 2018)	2020	2021	2022	Acumulado (desde julho 2018)	2020	2021	2022	Acumulado (desde março 2019)	2020	2021	2022	Acumulado (desde julho 2020)	2021	2022	Acumulado (desde agosto de 2021)
Chegadas (N)	222	299	0	930	33	45	34	296	3	97	0	100	72	127	126	380	768	140	908
Saídas (N pessoas)	28	82	60	195	15	3	8	65	3	12	22	37	4	37	54	95	68	260	328
Taxa movimentos secundários saída				21 %				22 %				37 %				25 %			36 %
N.º Retomas cargo	0	0	10	10	0	1	0	6	0	0	4	4	0	6	5	11	0	35	35
% Retomas por saídas	0	0	17	5	0	33	0	9	0	0	18	11	0	16	9	12	0	13	11

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

Nos últimos oito 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, até ao fim de 2022, ainda não tenha acolhido tantos requerentes de proteção internacional (296 requerentes de barcos humanitários, 100 do acordo administrativo com a Grécia, e 380 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 2022 foram apurados 65 movimentos secundários de saída de Portugal de requerentes recolocados no país pelo mecanismo de apoio europeu de barcos humanitários, refletindo uma taxa de 22%; do mecanismo de recolocação de menores não acompanhados da Grécia há o registo de 95 saídas (taxa de movimentos secundários de saída de 25%); e da recolocação do acordo administrativo com a Grécia há 37 saídas reportadas.

Com as restrições às deslocações internacionais por força da pandemia, em 2020 e 2021 não há registo de

retomas destes movimentos secundários de saída de Portugal, sendo por isso em 2022 que se verificam retomas: até ao final de 2022 contabilizavam-se apenas 6 de retomas a cargo por total de saídas de Portugal do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (9% de retomas por saídas entre 2018 e 2022); e na recolocação de menores não acompanhados a partir da Grécia há o registo de 11 retomas (que incluem 6 regressos voluntários de jovens ao contexto de acolhimento em 2021, gerando uma taxa de 12% de regressos por saídas no final de 2022). Do acordo bilateral de recolocação entre Portugal e a Grécia definido em março de 2019, há a registar o abandono de uma família de nacionalidade afegã pouco tempo depois da sua chegada, tendo em 2021 Portugal recebido um pedido de retoma a cargo pelas autoridades alemãs para a transferência desta família novamente para o país, assumindo no final de 2022 uma taxa de retoma de 11% – vd. quadro 2.11.

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 930 acolhidos desde o início da implementação do mecanismo e até ao final de 2022, 195 saíram do país, representando uma taxa de movimentos secundários de saída de 21%. Até ao final de 2022, verificavam-se 10 retomas a cargo destes movimentos secundários de saída deste mecanismo europeu (5% de retomas face ao total de saídas). Entre os abandonos deste programa destacam-se os nacionais da Síria e do Iraque.

Já no âmbito do programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão definido no decurso de 2021 e que enquadrou a chegada até ao final do ano de 2022 de 908 afegãos, há a registar 328 abandonos, o que reflete uma taxa de abandono de 36% no final do ano de 2022. Desses abandonos, em 2022 há o registo de 35 retomas (11% retomas face ao total de saídas).

Como se analisou antes (Oliveira, 2020 e 2021), é difícil estabelecer associações entre a prevalência de movimentos secundários de saída e as características dos migrantes que abandonam o programa de acolhimento ou a localização onde esse acolhimento ocorre (e.g. interior versus litoral de Portugal, centros urbanos versus contextos mais rurais, 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 nos anos mais recentes, 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 os 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 dos 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 (aprofundado em Oliveira, 2020). 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, passaram a ser promovidas 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.

2.6. Missões de seleção e transferência de refugiados para Portugal

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, no Fundo europeu para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) ficou contemplando verbas 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.

2.6.1. 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 (com implementação prorrogada até ao final de 2021), 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.⁴³ Neste Programa o ACNUR, o SEF, a OIM⁴⁴ 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 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 apresentaram-se no formato de um dia, repartidas pelos seguintes momentos: (1) apresentação dos técnicos e oficiais da delegação portuguesa, bem como as duas autoridades nacionais que representaram – o SEF e o ACM –, tendo sido 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); seguiu-se (2) uma entrevista de segurança, em que o SEF procedeu, nomeadamente, à recolha dos dados biométricos dos reinstalados; e, finalmente, foi desenvolvida uma entrevista pelo ACM com todo o agregado familiar ou pessoas isoladas a transferir, na qual foram confirmadas informações previamente reportadas pelo 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. Nesta última fase foi reforçada 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 deu 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 elaboraram 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

⁴³ 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>)

⁴⁴ Detalhado em <https://ne-np.facebook.com/oimportugal/videos/reinstala%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-para-portugal/1859737234415750/>

à luz da lei portuguesa, o SEF propôs ao Ministro da Administração Interna a lista de refugiados a ser aceite por parte de Portugal que, após despacho do Ministro, comunicou a lista final de aprovados ao ACNUR que informou as pessoas da aceitação por Portugal. Seguiu-se um momento em que o ACM procedeu ao *matching* final entre a lista de transferências e as entidades de acolhimento em Portugal e aferiu a sua disponibilidade. Após as confirmações do acolhimento pelas entidades ao ACM, este transmitiu informação ao SEF que articulou com as entidades internacionais as datas das transferências dos cidadãos para Portugal.

O quadro 2.12. 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 e 2021, atendendo ao contexto pandémico COVID-19, embora tenha havido chegadas em 2020 e 2021 como consequência de missões (30 pessoas chegadas do Egito e 192 da Turquia em 2020; e 116 reinstalados do Egito em 2021 e 183 da Turquia em 2021). Já para responder aos compromissos de Portugal para a reinstalação em 2022 (300 reinstalações, 50 da Jordânia, 100 do Egito e 150 da Turquia) o SEF reportou terem sido promovidas 4 missões (1 missão no Egito, 2 na Turquia em 2022, e 1 pela primeira vez na Jordânia). Neste âmbito, para estas missões portuguesas, promovidas entre 2018 e 2022, o ACNUR sinalizou um total de 1.598 pessoas com necessidade de reinstalação, tendo as autoridades portuguesas procedido a entrevistas presenciais no Egito e Turquia em 2018 e 2019 (total de 1.259 pessoas entrevistadas pelo SEF e 1.006 pelo ACM), e procedido à seleção de pessoas a reinstalar em Portugal (total de 1.566 pessoas selecionadas pelo SEF, entre 2018 e 2022, para serem reinstaladas no país).

Quadro 2.12. Missões portuguesas para o Mecanismo de Reinstalação

	Missões Portuguesas no Egito					Missões Portuguesas na Turquia					Missão na Jordânia	Total geral	
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2022		
Pessoas sinalizadas pelo ACNUR	255	188	0	0	101	201	615	0	0	182	56	1.598	
Pessoas entrevistadas	SEF	255	188	0	0	0	201	615	0	0	0	0	1.259
	ACM	147	161	0	0	0	187	511	0	0	0	0	1.006
Pessoas selecionadas	SEF	245	184	0	0	91	201	609	0	0	181	55	1.566
	ACM	105	161	0	0	0	151	485	0	0	0	0	902
Desistências		14	26	0	0	0	59	145	0	0	21	8	273
Chegadas a Portugal de missões		33	190	30	116	0	0	186	192	183	*	**	930

Fonte: SEF – Gabinete de Asilo e Refugiados e ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (Sistematização e cálculos da autora) // Notas: *a aguardar transferência 160 pessoas a partir da Turquia.

** a aguardar transferência 47 pessoas a partir da Jordânia.

Destas missões de seleção resultam também desistências de refugiados que, embora tenham sido selecionados para reinstalação, não quiseram vir para Portugal (total de 273 desistências entre 2018 e 2022). Identifica-se uma maior prevalência de desistências de refugiados a reinstalar em Portugal a partir da Turquia (82,4% das desistências ou 225) que do Egito (40 desistências). Estas desistências de refugiados em momento prévio à vinda para Portugal, correspondendo a cerca de 17% 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 (do compromisso 2018/2020) é aquele que, no final de 2022, apresenta menor taxa de movimentos secundários de saída de Portugal (21%) por comparação aos mecanismos de recolocação, tendo das 930 pessoas reinstaladas em Portugal até ao final de 2022⁴⁵ apenas 195 (21%) 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.

⁴⁵ Recorde-se que em 2022 não foram reinstalados os 300 refugiados previstos.

Deve atender-se que estas desistências ainda no Egipto e na Turquia (e em 2022 também na Jordânia) adaptam-se aos compromissos de reinstalação do país. 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 1.17), das quais deveriam chegar 404 do Egipto e 378 da Turquia, tendo o país assumido até ao final de 2021 (com a prorrogação europeia deste mecanismo até ao final de 2021) uma taxa de execução de 92,1% (91,3% de execução do Egipto e 92,6% de execução da Turquia). Assim, 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 2021 na chegada de 930 pessoas (vd. quadro 2.12): em 2018 chegaram 33 pessoas do Egipto, em 2019 chegaram 190 pessoas do Egipto e 186 da Turquia; em 2020 chegaram 30 pessoas do Egipto e 192 pessoas da Turquia; e em 2021 chegaram 116 pessoas do Egipto (81 das quais com nacionalidade Síria) e 183 pessoas da Turquia (131 das quais nacionais da Síria e 52 do Iraque). Identifica-se, pois, que todas as 930 pessoas reinstaladas em Portugal até ao final de 2021, enquadradas pelo compromisso nacional para mecanismo europeu de reinstalação 2018/2019, chegaram já entrevistadas pelas autoridades portuguesas, depois de sinalizadas pelo ACNUR.

Em 2022, embora das missões tenham resultado na seleção de 327 pessoas (91 do Egipto, 181 da Turquia e 55 da Jordânia), das quais desistiram 29 pessoas, para o compromisso de reinstalação de 300 pessoas (100 do Egipto, 150 da Turquia e 50 da Jordânia), na realidade as transferências para Portugal não se concretizaram até ao final do ano.

Decididas as datas da transferência para Portugal, o mecanismo de reinstalação prevê ainda um segundo contacto prévio com a realidade nacional através da **Orientação Pré-partida** (*Pre-Departure Orientation - PDO*), que para o contexto português é **organizada pela OIM, em colaboração com o SEF e o ACM**. O modelo PDO foi definido para dar oportunidade aos reinstalados de partilharem incertezas e frustrações, e desenvolverem capacidades e ferramentas⁴⁶ essenciais à sua integração no país de destino. Estas sessões têm a duração de 3 dias e são realizadas por técnicos especializados da OIM para trabalharem expectativas e atitudes dos migrantes a reinstalar, ajudando-os a enfrentar a transição para uma nova vida noutra país, a refletirem ou partilharem incertezas e frustrações e a desenvolverem capacidades e ferramentas essenciais à integração no país de destino.

A orientação pré-partida promovida pela OIM inclui uma primeira sessão de informação para as pessoas que serão reinstaladas para Portugal, na qual é facultada informação sobre as condições de acolhimento e de receção inicial, bem como o acesso a serviços públicos e privados em Portugal (e.g. como se processa a inscrição no Instituto de Emprego e Formação, o processo de obtenção do número de utente e o funcionamento das Unidades de Saúde Pública, os procedimentos para troca da carta de condução, entre outros). Todas as sessões de orientação pré-partida contaram com a participação das entidades de acolhimento (por videochamada) que iriam receber as pessoas, de forma que ambas as partes se pudessem conhecer antes da viagem. Estas videochamadas foram também uma oportunidade para as pessoas a reinstalar em Portugal colocarem questões e esclarecerem dúvidas relativamente ao acolhimento e apoio dado durante os 18 meses do programa promovido no país. Também as equipas das entidades de acolhimento puderam solicitar mais informações às pessoas refugiadas, incluindo esclarecimentos sobre as suas necessidades durante os primeiros dias de receção em Portugal.

No contexto pandémico de COVID-19 desde 2020, foi sentida a necessidade de implementar algumas das sessões de orientação pré-partida em regime misto, isto é, presencialmente e por telefone. Em 2020 foram realizadas pela OIM 3 sessões totalmente telefónicas no Egipto e 2 na Turquia, e em 2021 foram realizadas

⁴⁶ 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).

2 sessões totalmente telefónicas no Egipto. Em 2021, a OIM desenvolveu também um vídeo de animação⁴⁷ para crianças e jovens entre os 8 e os 13 anos que não participam nas atividades do PDO, tendo como objetivo preparar crianças e jovens para a viagem e para a sua chegada a Portugal. O vídeo é partilhado durante as orientações pré-partida, com idioma Árabe, e aborda tópicos como a aprendizagem da língua portuguesa, a preparação para a viagem, o começo de novas amizades, o choque cultural, entre outros. Em 2021, a OIM criou também um documento informativo, em parceria com a Associação ILGA Portugal, para pessoas que tenham interesse em obter mais informações sobre diversas orientações sexuais, identidade de género, expressão de género e características em Portugal. Este documento encontra-se traduzido para Inglês e Árabe e passou a ser apresentado nas sessões de orientação pré-partida.

Em 2018 e 2019 a OIM promoveu 8 sessões PDO no Egipto e 12 sessões na Turquia com, respetivamente, 161 participantes e 120 participantes. Em 2020 a OIM promoveu 12 sessões PDO para a reinstalação de 136 pessoas com mais de 14 anos em Portugal (9 sessões na Turquia e 3 no Egipto). Já em 2021, a OIM dinamizou 18 sessões PDO para a reinstalação de 209 pessoas em Portugal com mais de 14 anos (11 sessões na Turquia e 7 no Egipto) – vd. quadro 2.13. Em 2022, não tendo se concretizado a reinstalação prevista das 300 pessoas do compromisso nacional, a OIM não promoveu missões de transferência para a reinstalação em Portugal.

Quadro 2.13. Missões da OIM no Egipto e na Turquia para a Reinstalação em Portugal

	Missões no Egipto				Missões na Turquia			
	2018/2019	2020	2021	2022	2018/2019	2020	2021	2022
N.º de sessões PDO	8	3	7	-	12	9	11	-
N.º de pessoas que participaram nas sessões PDO	161	-	80	-	120	-	129	-
N.º de viagens promovidas para reinstalação em Portugal pela OIM	-	12	8	-	-	3	11	-
N.º de pessoas reinstaladas em Portugal com viagens organizadas pela OIM	-	30	116	-	-	192	183	-
N.º de avaliações médicas pela OIM	-	3	8	-	-	6	11	-
N.º de pessoas com avaliação médica pela OIM	246	-	125	-	300	-	194	-

Fonte: OIM – Organização Internacional para as Migrações.

A OIM realiza também a avaliação do estado de saúde e tratamento médico antes da partida (e.g. consultas e exames médicos de diagnóstico de forma a recolher a informação médica necessária) e, se necessário, procede à prestação de serviços de escolta médica durante a viagem de avião (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). Posteriormente, as ARS facultam a informação médica a profissionais de saúde da Unidade de Saúde Pública da zona onde as pessoas refugiadas são acolhidas para a história clínica estar disponível nas primeiras consultas, ou para garantir o acompanhamento médico logo após a chegada. Complementarmente, a OIM faculta ao ACM informação sobre eventuais condições médicas específicas e/ou informação sobre situações para as quais seja necessário adaptar o local de acolhimento (e.g. mobilidade reduzida, gravidez). 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. Em 2020 a OIM promoveu 9 sessões de avaliações médicas (6 na Turquia e 3 no Egipto) chegando a um total de 229 pessoas. Por sua vez, em 2021, a OIM promoveu 19 sessões de avaliações médicas (11 na Turquia e 8 no Egipto) para um total de 319 pessoas (125 pessoas no Egipto e 194 na Turquia) – vd. quadro 2.13.

⁴⁷ O vídeo disponível no canal da Youtube da OIM em <https://www.youtube.com/watch?v=WqpgRF7tZ2o&t=1s>.

Após a realização das atividades previstas antes da partida da Turquia ou do Egito para o país de refúgio (Portugal), a OIM presta ainda assistência ao Governo de Portugal na obtenção de documentos de viagem e de vistos, e na marcação de **viagens para todas as pessoas refugiadas** a reinstalar no país. Em 2020, a OIM organizou 15 viagens para 222 pessoas reinstaladas em Portugal (192 da Turquia, 30 do Egito) e em 2021 organizou 19 viagens para a chegada de 299 pessoas reinstaladas no país (183 da Turquia, 116 do Egito). Em 2022, não tendo se concretizado a reinstalação prevista das 300 pessoas do compromisso nacional, a OIM não promoveu viagens para Portugal no âmbito da reinstalação – vd. quadro 2.13.

Já em território nacional, a OIM realiza ainda **sessões de informação para atores locais** (envolvendo atores de serviços de educação, de saúde, da segurança social, IEF, autarquias, forças policiais, associações, entre outros) nos municípios portugueses que acolhem refugiados reinstalados. Estas sessões têm o intuito de informar e sensibilizar sobre o processo de reinstalação e as suas etapas, explicar o papel da OIM nesse processo, enquadrar os atores locais acerca dos contextos dos países de origem e de primeiro asilo e dos processos de adaptação cultural sobre os quais os reinstalados passam, entre outros temas. 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 com cerca de 30 participantes. Em 2021 a OIM realizou uma sessão em formato digital (através do Microsoft Teams) com 12 participantes. Já em 2022 a OIM promoveu 7 sessões de informação para atores locais em Portugal alcançando 103 participantes (21 participantes na Covilhã, 19 em Viseu, 7 em Lisboa, 19 em Braga, e 37 participantes em 3 sessões online em datas diferentes).

Em balanço, 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, ACM e OIM, em representação das autoridades portuguesas), 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).

2.6.2. 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 nunca se tenham concretizado missões, atendendo também aos efeitos do contexto pandémico de COVID-19 em 2020 e 2021.

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. Em 2021 a OIM voltou a apoiar o governo português na recolocação de pessoas requerentes de proteção no país, tendo a organização estado envolvida na recolocação de 97 pessoas a partir da Grécia (no âmbito do Acordo Bilateral de transferência de requerentes de proteção internacional da Grécia para Portugal), 127 crianças e jovens estrangeiros não acompanhados a partir da Grécia, 15 pessoas a partir de Malta, e 31 pessoas a partir de Itália. Neste âmbito, em 2021, a OIM promoveu 18 sessões de orientação pré-partida com o objetivo de facultar informação sobre o processo de asilo, as condições de acolhimento e o acesso a serviços, e de trabalhar expectativas e atitudes para os requerentes enfrentarem a transição para uma nova vida em Portugal. Sempre que possível, a OIM convidou as entidades de acolhimento portuguesas a participar nessas sessões nos países de recolocação, através de videochamada, para que as pessoas e as equipas envolvidas no acolhimento em Portugal se conhecessem e pudessem colocar questões.

Já em 2022, a OIM voltou a apoiar as autoridades portuguesas na recolocação de pessoas requerentes de proteção no país, tendo a organização estado envolvida na recolocação de 160 pessoas – 126 pessoas a partir da Grécia (no âmbito do Acordo Bilateral para a recolocação de crianças e jovens não acompanhados a partir da Grécia para Portugal), 26 pessoas a partir de Itália, e 8 pessoas a partir de Malta. Neste âmbito, em 2022, a OIM promoveu 21 sessões de orientação pré-partida antes da recolocação em Portugal para as 160 pessoas transferidas para o país.

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 social (caso não reúnam condições de autonomia).

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 entre 2012 e 2020) ou, desde 2021, para o Grupo Operativo Único. É **compromisso do ISS (Instituto de Segurança Social), 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 (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) 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 ou pedidos de proteção internacional não programados, a partir de dados de caracterização do universo de requerentes acolhidos numa fase inicial no CAR (dados do CPR analisados no subcapítulo 3.1.1) e, depois da decisão de admissibilidade pelo SEF (analisado no subcapítulo 3.1.2), caracteriza-se tanto os requerentes cujo o seu pedido foi admitido e dispõe de uma autorização de residência provisória, e que por isso estão em acolhimento gerido pelo ISS (caracterizado no subcapítulo 3.1.2.1), como os requerentes com pedido de proteção não admitido ou em recurso da decisão, cujo acolhimento e apoio social é assegurado pela SCML (analisado no subcapítulo 3.1.2.2).

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 (não programados) 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 ou em movimentos programados (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, Reinstalação 2018/2019, Recolocação com Acordo Bilateral Grécia e recolocação de menores não acompanhados da Grécia, e mais recentemente com o programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão) –, 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 ou em movimentos programados (a detalhar no subcapítulo 3.2).

Em 2015 foi desenhado em Portugal 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. Por outro lado, a partir de 2015 expandiu-se substantivamente, neste quadro, o número de instituições envolvidas no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, passando o acolhimento destes requerentes e

beneficiários a ser coordenado pelo ACM, em articulação estreita com uma rede de entidades de acolhimento a nível local (a detalhar no subcapítulo 3.2).

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, 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).

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 desde 2015, 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 (um para os movimentos não programados e outra para os movimentos programados), 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, anteriormente coordenado pelo ISS.

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 acolhimento e integração 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).

A esta tipificação dos fluxogramas do acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional

em Portugal há ainda a acrescentar, a partir de março de 2022, o **acolhimento de deslocados em proteção temporária em Portugal** (a aprofundar no capítulo 3.4). No contexto da guerra na Ucrânia, Portugal ampliou o âmbito da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2003. Portugal criou um programa especial de proteção a cidadãos deslocados da Ucrânia provindos do conflito (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) – aplicável a cidadãos nacionais da Ucrânia e a cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas beneficiários de proteção internacional na Ucrânia, provenientes desse país –, que consiste na concessão automática de uma Autorização de Residência, ao abrigo do regime de proteção temporária, a qual garante a atribuição automática a cada cidadão dos números de identificação da Segurança Social (NISS), identificação fiscal (NIF) e o acesso ao Sistema Nacional de Saúde (SNS). Esta proteção temporária foi definida para ter uma duração inicial de um ano, podendo ser prolongada por dois períodos de seis meses, desde que continuem a verificar-se as condições que impedem o regresso das pessoas ao seu país. No âmbito do acolhimento dos beneficiários de proteção temporária a deslocados da Ucrânia em Portugal, ao longo do ano de 2022, foram sendo publicados enquadramentos para medidas sociais excecionais, com destaque para o Decreto-Lei n.º 24-B/2022, de 11 de março, que estabeleceu medidas excecionais de forma a assegurar “um acolhimento e integração efetivos, credíveis e céleres do afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia”, nomeadamente ao nível da aplicação do apoio de alojamento urgente (estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio), do estatuto de estudante do ensino superior em situação de emergência, da troca de títulos de condução estrangeiros por carta de condução portuguesa e de certificação profissional de motoristas, e do procedimento de reconhecimento de qualificações profissionais e competências. Complementarmente, a Portaria n.º 138/2022, de 8 de abril, enquadrou ainda a frequência de creche e de centros de atividades de tempos livres para crianças deslocadas da Ucrânia.

3.1. Acolhimento de Pedidos Espontâneos ou não programados de asilo

Todos os pedidos espontâneos (ou não programados) 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 (a aprofundar no subcapítulo 3.1.1). Este apoio ao acolhimento que é assegurado aos pedidos de proteção internacional espontâneos ou não programados, 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 de proteção internacional é admitido pelo SEF, 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 e carecem de apoios sociais para o acolhimento e integração em Portugal são encaminhados para o ISS (a caracterizar no subcapítulo 3.1.2.1). Por sua vez, quando os requerentes de proteção internacional em Portugal obtêm uma decisão de não admissão ou se encontram em fase de recurso dessa decisão de não admissão, e continuam a carecer de apoios sociais de Portugal, são encaminhados para apoio da SCML (a caracterizar no subcapítulo 3.1.2.2).

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 entre 2012 e 2020) ou, desde 2021, para o Grupo Operativo Único. É **compromisso do ISS (Instituto de Segurança Social), neste âmbito, proceder à definição de um plano de inserção** 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 (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) acolher e apoiar socialmente estes requerentes**, até que seja proferida uma decisão final relativamente aos seus pedidos.

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, incluindo *hostels*, pensões, apartamento ou quartos para o acolhimento de requerentes de proteção internacional espontâneos ou não programados (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, embora descendo ligeiramente em 2021 (para 66,9% ou 605 pessoas), como consequência dos impactos da pandemia COVID-19 na mobilidade, e em 2022 (para 51,8% ou 781 requerentes em alojamento externo do total de 1.507 apoiados) – vd. quadro 3.1.

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 a partir de 2020 o surgimento da categoria “outras tipologias de alojamento” que reflete a evolução do contexto da pandemia COVID-19 que induziu 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 (155 casos), embora desça novamente para 0,4% (4 casos) em 2021 e 0,5% em 2022 (7 casos) – vd. quadro 3.1.

Embora a situação familiar da população beneficiária de apoio no CAR (se casos individuais ou agregados familiares) determine as opções de alojamento em cada ano, verifica-se igualmente a existência de outras necessidades especiais de acolhimento que influenciam as decisões ao nível do alojamento e da intervenção social a curto e médio prazo, destacando-se neste âmbito as condições de saúde à chegada (e.g. quadros clínicos de diabetes, anemias, insuficiência renal com necessidade de hemodiálise, insuficiência respiratória e cardíaca, problemas psicológicos, doenças psiquiátricas, doenças degenerativas, doenças infectocontagiosas, etc.).

Quadro 3.1. População beneficiária (pedidos espontâneos) do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por alojamento em que foram enquadrados, entre 2016 e 2022

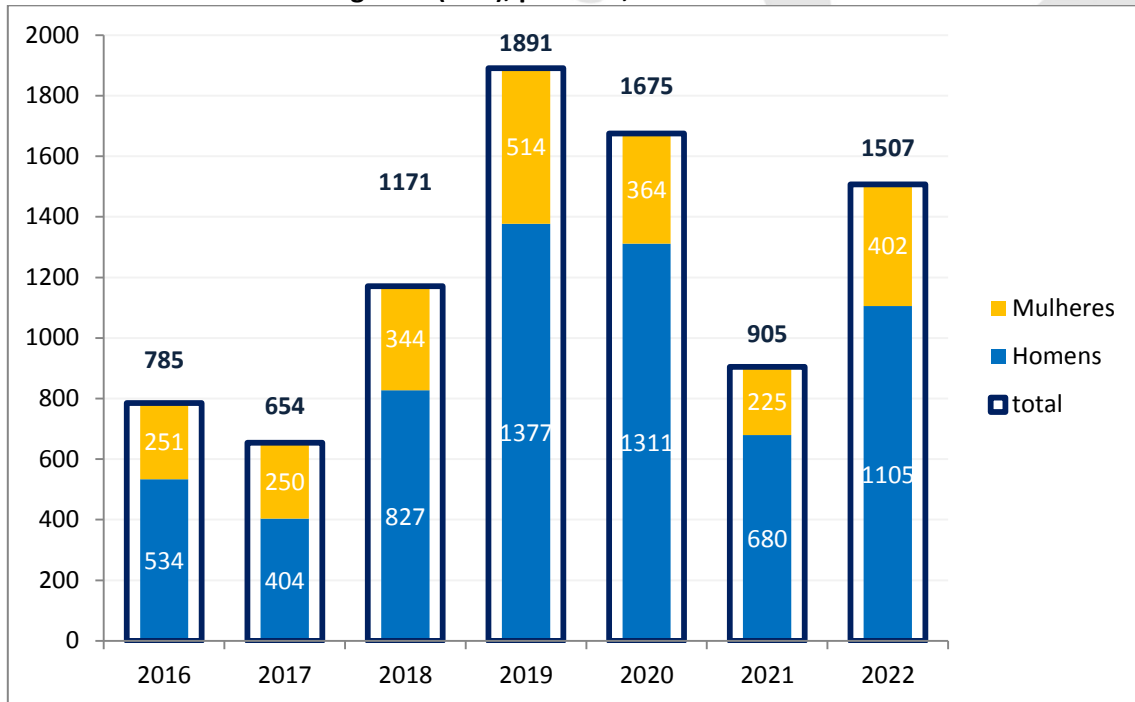
Ano	Alojamento no CAR		Alojamento Externo, mas suportado pelo CPR		Alojamento externo com familiares		Outra situação*		Total beneficiários do apoio CAR
	N	%	N	%	N	%	N	%	
2016	463	59,0	322	41,0	0	0			785
2017	327	50,0	301	46,0	26	4,0			654
2018	309	26,4	803	68,6	59	5,0			1.171
2019	231	12,2	1.560	82,5	98	5,2	2	0,1	1.891
2020	212	12,7	1.237	73,9	71	4,2	155	9,3	1.675
2021	258	28,5	605	66,9	38	4,2	4	0,4	905
2022	637	42,3	781	51,8	82	5,4	7	0,5	1507

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 face ao contexto pandémico COVID-19. 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. Em 2022 o tempo média de permanência com apoio do CPR foi de 61 dias (2 meses).

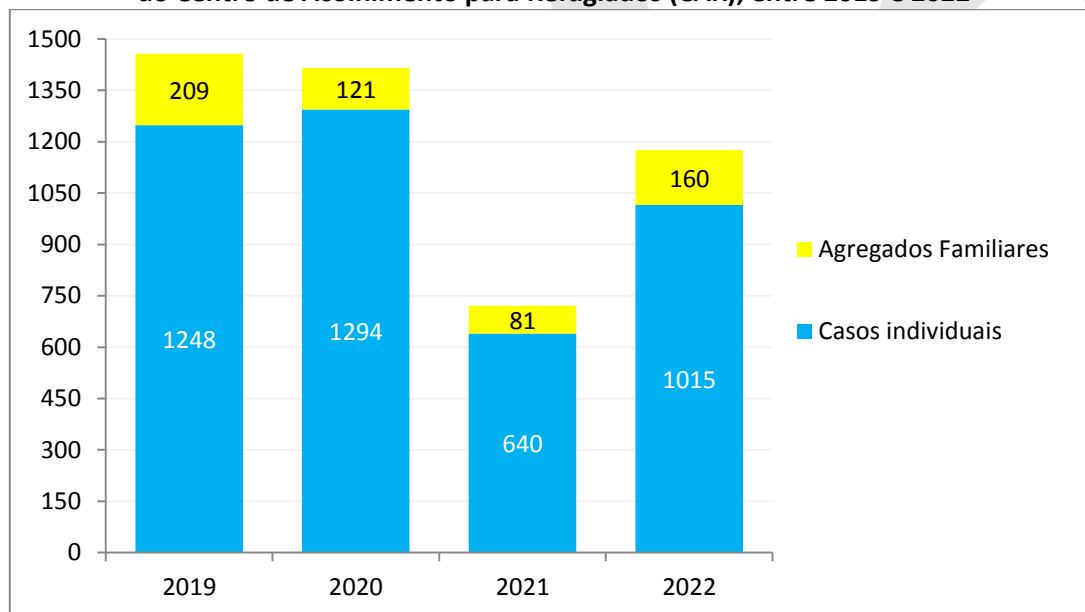
Nos últimos anos **aumentaram os pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal o que induziu a um aumento da população beneficiária do apoio do CAR:** em 2016 foram 785 os requerentes beneficiários do acolhimento inicial do CAR; 654 em 2017, subindo para 1.171 em 2018, para 1.891 em 2019; 1.675 em 2020; embora descendo em 2021 para 905 requerentes acolhidos, média de 179 requerentes apoiados por mês no CAR, como consequência das limitações à mobilidade induzidas pela pandemia COVID-19; voltando a subir para 1.507 requerentes acolhidos em 2022 (+67% que no ano anterior), representando uma média mensal de 325 requerentes – vd. gráfico 3.1.

Verifica-se alguma estabilidade nas características sociodemográficas deste universo de pessoas com pedidos espontâneos de proteção internacional em Portugal em apoio no CAR: o perfil mantém-se sobre representado por homens (vd. gráfico 3.1), solteiros e que chegam sozinhos ao país (vd. gráfico 3.2), em situação de carência económica. Nos últimos anos é, no entanto, de salientar o incremento do número de famílias (209 em 2019, de dois a sete elementos; 121 em 2020, com de dois a seis elementos; 81 agregados familiares em 2021, de dois a sete elementos; e 160 agregados familiares em 2022, de dois a sete elementos) com composição muito diversificada, incluindo agregados monoparentais femininos e masculinos, familiares nucleares, irmãos, tios e sobrinhos (vd. gráfico 3.2). Nota-se, ainda, o nascimento de bebés entre a população beneficiária do apoio do CAR: 19 nascimentos em 2019, 10 nascimentos em 2020 e 3 nascimentos em 2021.

Gráfico 3.1. População beneficiária (pedidos espontâneos) do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por sexo, entre 2016 e 2022

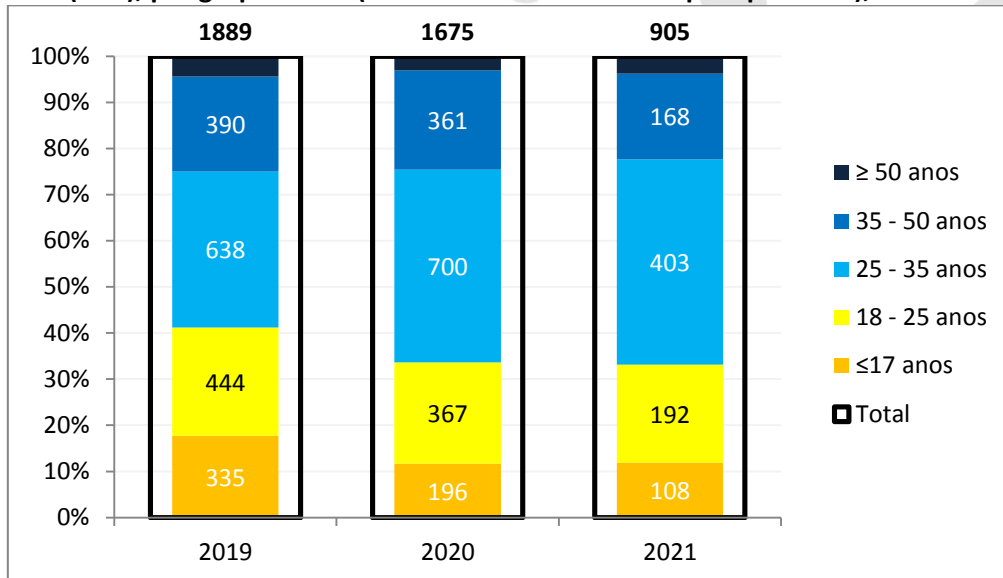
Fonte: CPR (Sistematização da autora).

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

Gráfico 3.2. Caracterização da situação familiar da população beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), entre 2019 e 2022

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): nos últimos anos a maioria da população tinha entre 25 e 35 anos (638 dos 1.891 em 2019; 700 dos 1.675 em 2020; e 403 dos 905 em 2021), seguindo-se o grupo etário entre os 18 e 25 anos (444 requerentes em 2019; 367 em 2020; e 192 em 2021). Atendendo à sobrelotação 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 (pedidos espontâneos) do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por grupo etário (idade à data do início do apoio pelo CPR), entre 2019 e 2021

Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Quadro 3.2. População beneficiária do apoio do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), por principais nacionalidades, entre 2019 e 2022

Nacionalidades principais	2019		Nacionalidades principais	2020		Nacionalidades principais	2021		Nacionalidades principais	2022	
	N	%		N	%		N	%		N	%
Angola	411	21,7	Angola	300	17,9	Afganistão	136	15,0	Gâmbia	172	10,8
Gâmbia	178	9,4	Gâmbia	282	16,8	Marrocos	119	13,1	Afganistão	144	9,0
Guiné-Bissau	161	8,5	Guiné-Bissau	177	10,6	Gâmbia	93	10,3	Marrocos	128	8,0
Guiné-Conacri	143	7,6	Guiné-Conacri	142	8,5	Índia	65	7,2	Índia	120	7,5
Ucrânia	107	5,7	Senegal	114	6,8	Angola	64	7,1	Senegal	91	5,7
Rep. D. Congo	91	4,8	Marrocos	87	5,2	Guiné-Bissau	59	6,5	R. Dominicana	84	5,3
Senegal	65	3,4	Nigéria	58	3,5	Guiné-Conacri	58	6,4	Colômbia	79	4,9
Nigéria	57	3,0	Rep. D. Congo	48	2,9	Senegal	26	2,9	Paquistão	75	4,7
Camarões	53	2,8	Ucrânia	47	2,8				Rep. D. Congo	66	4,1
Marrocos	44	2,3	Serra Leoa	38	2,3						
Venezuela	44	2,3	Camarões	36	2,1						
Outras nacionalidades	537	28,4	Outras nacionalidades	346	20,7	Outras nacionalidades	285	31,5	Outras nacionalidades	548	36,4
Total	1.891	100	Total	1.675	100	Total	905	100	Total	1.507	100

Fonte: CPR (Sistematização da autora).

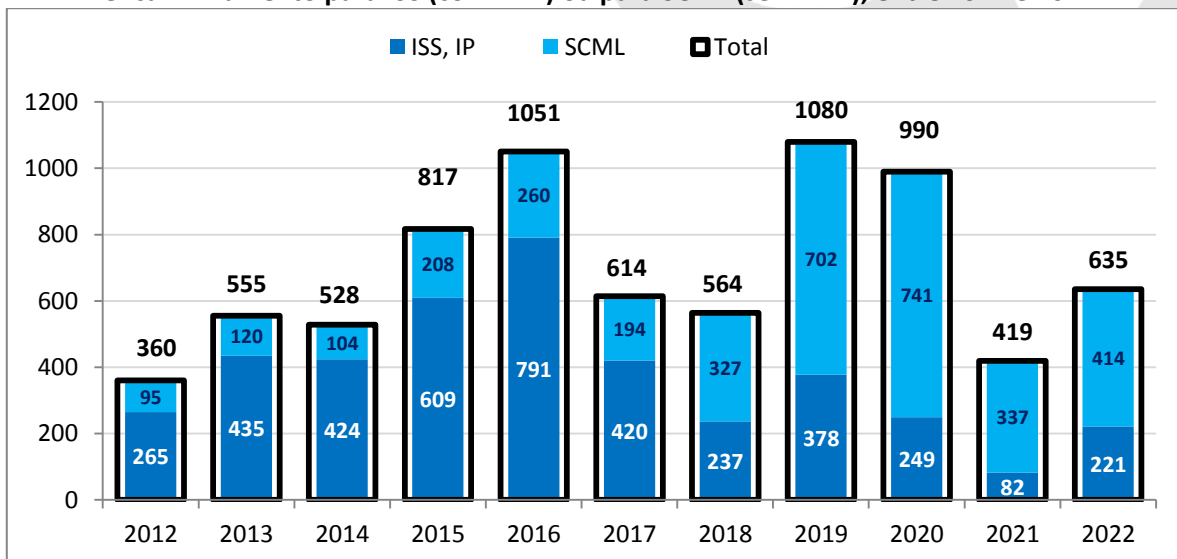
Embora se verifique a sobre representação de algumas nacionalidades nos requerentes espontâneos de proteção internacional em Portugal, verifica-se uma grande diversidade de nacionalidades representadas (73 nacionalidades identificadas em 2019, 68 em 2020 e 58 nacionalidades diferentes em 2021). Em 2019 e 2020 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 em 2019 e 2020: 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. Já em 2021, com cerca de metade dos requerentes espontâneos a passar pelo CAR por comparação aos dois anos anteriores, nas primeiras posições passam a destacar-se outras nacionalidades: na primeira posição os nacionais do Afeganistão (15% dos requerentes ou 136 pessoas), em segundo os nacionais de Marrocos (13,1% ou 119 requerentes), e na terceira posição os nacionais da Gâmbia (10,3% ou 93 requerentes). Finalmente, em 2022, entre a população acompanhada pelo CAR manteve-se uma grande diversidade linguística, cultural e de nacionalidades (71 nacionalidades diferentes), destacando-se no último ano: na primeira posição os nacionais da Gâmbia (172 requerentes), do Afeganistão (144), de Marrocos (128), da Índia (120), do Senegal (91), da República Dominicana (84), da Colômbia (79), do Paquistão (75) e da República Democrática do Congo (66).

3.1.2. Requerentes espontâneos com decisões de admissibilidade

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 entre 2012 e 2020) ou, desde 2021, para o Grupo Operativo Único (GOU). Dois perfis de requerentes resultam desta fase inicial de admissibilidade dos pedidos de proteção internacional a Portugal, promovida pelo SEF: (1) os requerentes de proteção internacional cujo pedido é admitido e por isso é obtida uma autorização de residência provisória; e (2) os requerentes cujo pedido de asilo a Portugal é recusado e/ou que podem avançar, por isso, para uma situação de recurso de decisão de não admissibilidade do pedido de asilo. Quando estes requerentes (admitidos e não admitidos) se encontram em situação de carência socioeconómica, compete ao ISS assegurar o acolhimento dos titulares de uma autorização de residência provisória (primeiro perfil de requerentes ou os admitidos), sendo encaminhados para a SCML os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória (os não admitidos ou o segundo perfil).

Gráfico 3.4. Requerentes de Proteção Internacional com decisão de admissibilidade, por tipo de encaminhamento para ISS (com ARP) ou para SCML (sem ARP), entre 2012 e 2022



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

Se até 2017, por força das suas características, a maioria dos requerentes obtinha admissão ao seu pedido de proteção internacional de Portugal e recebia encaminhamento para um Centro Distrital do ISS, nos últimos anos observa-se um forte incremento das sinalizações de requerentes com decisão de não admissão ou em recurso da decisão, mas em situação de fragilidade socioeconómica, e que, por isso, são 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 requerentes sinalizados (em 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); a partir de 2018 a maior

parte dos requerentes foram encaminhados para apoio social da SCML por não disporem de autorização de residência provisória (58% em 2018, 65% em 2019, 75% em 2020, 80,4% em 2021 e 65,2% em 2022) – vd. gráfico 3.4.

Atendendo a que, como se mostrou no subcapítulo 2.3, nos últimos anos duplicaram os indeferimentos de pedidos de proteção internacional (de 551 em 2018, passaram a 1.016 em 2019 e 733 em 2020, embora diminuindo em 2021 para 443 e para 545 em 2022), compreende-se o incremento da expressão dos encaminhamentos para a SCML, que de 327 sinalizados em 2018, passam para 702 em 2019 (dos quais 476 eram requerentes que tinham solicitado recurso do indeferimento e 226 eram requerentes que permaneciam em situação fragilidade socioeconómica com decisão de não admissão do pedido de proteção a Portugal), 741 em 2020 (dos quais 537 em situação de decisão de não admissão do pedido e 203 em recurso do indeferimento), 337 em 2021 (dos quais 242 em situação de decisão de não admissão do pedido e 64 em recurso), e 414 em 2022 (dos quais 130 em situação de decisão de não admissão do pedido de proteção internacional em Portugal, 165 em recurso, 117 a aguardar transferência para outro Estado-membro por terem procedido a um pedido noutra país antes, e 2 aguardam retorno voluntário).

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 a 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 (não esquecendo que a estes pedidos espontâneos ou não programados há a acrescentar as chegadas programadas a partir de mecanismos europeus).

3.1.2.1. Requerentes com autorização de residência provisória a carecerem de apoios sociais: a intervenção dos Centros Distritais de Segurança Social (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 favorável e, por isso, obtêm uma autorização de residência provisória, são transferidos para o acolhimento e apoio do ISS.**

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 6,8%). Já em 2021, com distribuição semelhante, embora com bastante menos requerentes de proteção internacional em movimentos não programados encaminhados para o ISS (apenas 82) e que se reflete no número de pessoas em cada centro distrital, volta a destacar-se o distrito de Lisboa, embora com perda de importância relativa (31,7% ou 26 pessoas), seguindo-se o distrito de Aveiro (14,6% ou 12 encaminhamentos). Finalmente em 2022, recuperando-se o número requerentes de proteção internacional em movimentos não programados encaminhados para o ISS (sobem para 221, refletindo também um incremento dos deferimentos nos últimos dois anos), nota-se uma perda da sobre representação dos encaminhamentos para o distrito de Lisboa (51, passando a representar apenas 23,1%

do total de encaminhamentos para apoio social do ISS) e uma diminuição dos encaminhamentos para o distrito de Setúbal (27 requerentes a representar 12,2% do total de encaminhamentos para apoio social do ISS). Por contraponto, observa-se no último ano a um aumento dos encaminhamentos para o distrito do Porto (34 requerentes a representar 15,4% dos encaminhamentos de 2022 para o ISS) e da Guarda (24 requerentes, passando a representar 10,9% dos encaminhamentos do último ano) – vd. quadro 3.3.

Quadro 3.3. Número de requerentes de proteção internacional em movimentos não programados, com autorização de residência provisória (ARP), sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social do ISS, por distrito de encaminhamento, entre 2019 e 2022

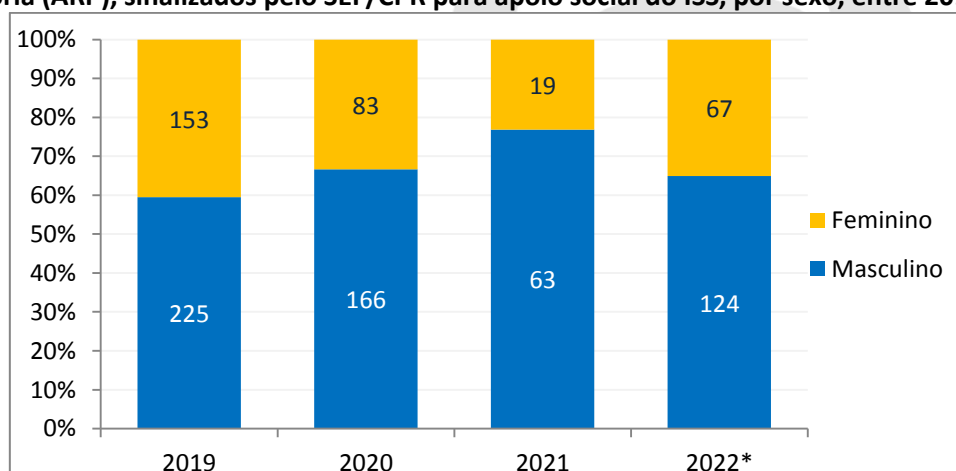
Distrito de encaminhamento	2019 (N=378)		2020 (N=249)		2021 (N=82)		2022(N=221)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Aveiro	26	6,9	8	3,2	12	14,6	9	4,1
Beja	4	1,1	11	4,4	2	2,4	1	0,5
Braga	13	3,4	7	2,8	1	1,2	3	1,4
Bragança	8	2,1	6	2,4	0	0,0	0	0,0
Castelo Branco	5	1,3	4	1,6	3	3,7	6	2,7
Coimbra	20	5,3	9	3,6	2	2,4	5	2,3
Évora	6	1,6	7	2,8	3	3,7	11	5,0
Faro	6	1,6	4	1,6	4	4,9	13	5,9
Funchal	1	0,3	0	0,0	0	0,0	4	1,8
Guarda	7	1,9	0	0,0	1	1,2	24	10,9
Leiria	5	1,3	1	0,4	5	6,1	5	2,3
Lisboa	204	54,0	108	43,4	26	31,7	51	23,1
Portalegre	5	1,3	5	2,0	1	1,2	5	2,3
Porto	16	4,2	17	6,8	8	9,8	34	15,4
Santarém	6	1,6	10	4,0	3	3,7	10	4,5
Setúbal	26	6,9	31	12,4	4	4,9	27	12,2
Viana do Castelo	4	1,1	8	3,2	4	4,9	3	1,4
Vila Real	0	0,0	5	2,0	2	2,4	4	1,8
Viseu	13	3,4	7	2,8	1	1,2	5	2,3
Sem informação	3	0,8	1	0,4	0	0,0	1	0,5
Total	378	100	249	100	82	100	221	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).

Considerando algumas das **características sociodemográficas** deste universo, é importante identificar desde logo que ao longo dos anos a importância relativa das mulheres é superior nas titulares de autorização de residência provisória (ARP), e por isso encaminhadas para o ISS, que nas situações de recurso ou em decisão de não admissão 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). Em 2019 as mulheres requerentes de proteção internacional a Portugal, em movimentos não programados, com autorização de residência provisória, sinalizadas pelo SEF/CPR para apoio social do ISS representaram 40,5% (153 mulheres entre 378 requerentes), descendo, porém, essa importância em 2020 e 2021 para, respetivamente, 33,3% (83 em 249) e 23,2% (19 em 82), refletindo a própria diminuição de pedidos de proteção internacional de mulheres de uma forma geral nesses dois anos no país. Já em 2022 as mulheres requerentes em movimentos não programados com ARP em Portugal e sinalizadas para apoio social do ISS passam a representar 35,1% (67 mulheres em 191 requerentes com ARP) do total de requerentes sinalizados – vd. gráfico 3.5.

Gráfico 3.5. Número de requerentes em movimentos não programados, com autorização de residência provisória (ARP), sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social do ISS, por sexo, entre 2019 e 2022



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

Nota: * Em 2022 entre os 221 requerentes encaminhados para apoio social do ISS há 30 sem ARP (13 com decisão de não admissão, 16 com recurso e 1 já com nacionalidade portuguesa) e 191 com ARP.

Quadro 3.4. Número de requerentes de proteção internacional em movimentos não programados, com autorização de residência provisória (ARP), sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social do ISS, por principais nacionalidades, entre 2019 e 2022

Nacionalidade	2019		Nacionalidade	2020		Nacionalidade	2021		Nacionalidade	2022*	
	N	%		N	%		N	%		N	%
Angola	131	34,7	Angola	41	16,5	Angola	15	18,3	Colômbia	19	9,9
Ucrânia	39	10,3	Gâmbia	27	10,8	Turquia	7	8,5	Marrocos	14	7,3
Venezuela	22	5,8	Ucrânia	19	7,6	Rep. D. Congo	7	8,5	Rep. D. Congo	14	7,3
Nigéria	18	4,8	Senegal	17	6,8	Gâmbia	5	6,1	Serra Leoa	13	6,8
Rep. D. Congo	15	4	Guiné-Bissau	13	5,2	Senegal	4	4,9	Gâmbia	11	5,8
Outras	153	40,5	Outras	132	53	Outras	44	53,7	Outras	120	62,8
Total	378	100	Total	249	100	Total	82	100	Total*	191	100

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

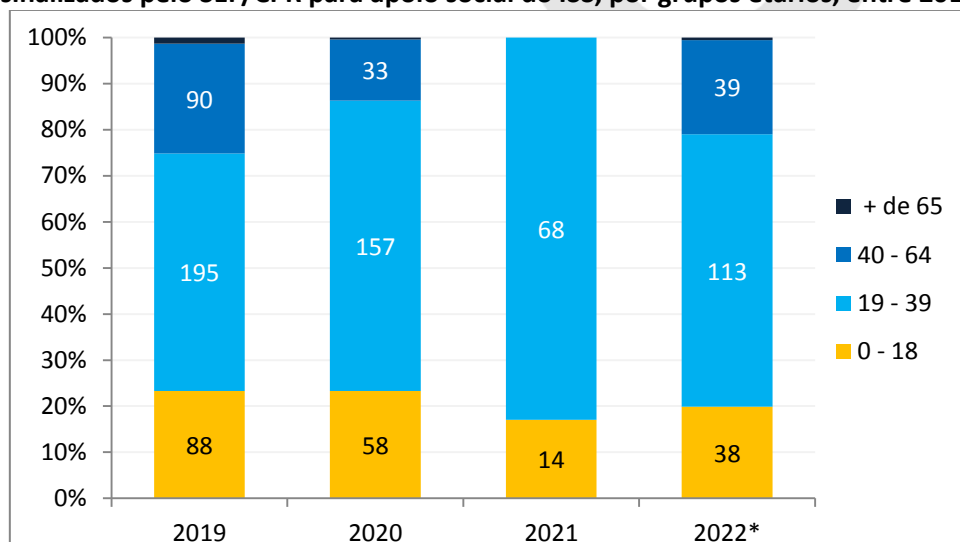
Nota: * Em 2022 entre os 221 requerentes encaminhados para apoio social do ISS há 30 sem ARP (13 com decisão de não admissão, 16 com recurso e 1 já com nacionalidade portuguesa) e 191 com ARP.

Considerando, por outro lado, as nacionalidades dos requerentes em movimentos não programados com autorização de residência provisória (ARP) encaminhados para centros distritais do ISS, identifica-se que a nacionalidade que mais se destaca nas pessoas em acompanhamento social num dos centros distritais do ISS entre 2019 e 2021 é a Angolana (131 requerentes em 2019, representando 34,7%; 41 em 2020,

representando 16,5%; e 15 requerentes ou 18,3% em 2021), embora no último ano tenha perdido alguma expressão (apenas 6 requerentes em 2022). Em 2022 destacam-se outras nacionalidades numericamente mais expressivas: os nacionais da Colômbia (19 requerentes, a representar 9,9% dos 191 requerentes com ARP em apoio social do ISS), de Marrocos (14 requerentes ou 7,3%), da República Democrática do Congo (14 ou 7,3%), da Serra Leoa (13) e da Gâmbia e da Ucrânia (ambas com 11 requerentes) – 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). Embora os requerentes com autorização de residência provisória (ARP) encaminhados para o ISS mostrem uma sobre representação de requerentes com entre 19 e 39 anos de idade, à semelhança dos requerentes com decisão de não admissão ou em recurso, têm maior importância relativa de requerentes com menos de 19 anos (23,3% dos requerentes em 2019 e 2020, 17% em 2021, e 19,9% em 2022) que os restantes requerentes com decisão de não admissão ou em recurso. Por outro lado, os titulares de ARP sinalizados têm maior proporção de pessoas com mais de 40 anos (25,1% em 2019, embora 13,3% em 2020, e 20,4% em 2022) que os sinalizados em recurso ou com decisão de não admissão, sendo que só nos requerentes com ARP se identificam alguns requerentes com mais de 65 anos (5 pessoas em 2019, 1 em 2020, nenhuma em 2021, e 1 pessoa em 2022) – vd. gráfico 3.6.

Gráfico 3.6. Requerentes em movimentos não programados, com autorização de residência provisória (ARP), sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social do ISS, por grupos etários, entre 2019 e 2022



Fonte: Instituto da Segurança Social – ISS.

Nota: * Em 2022 entre os 221 requerentes encaminhados para apoio social do ISS há 30 sem ARP (13 com decisão de não admissão, 16 com recurso e 1 já com nacionalidade portuguesa) e 191 com ARP.

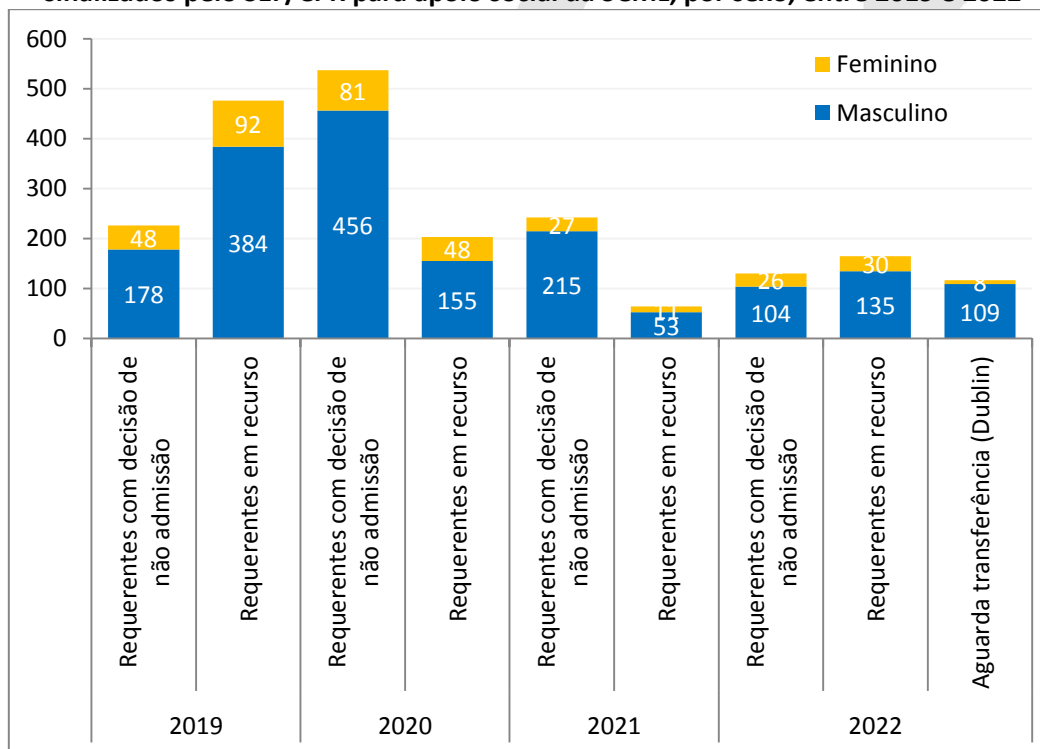
3.1.2.2. Requerentes de proteção com decisão de não admissão ou em recurso: acolhimento e apoio da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)

Quando os requerentes de proteção internacional a Portugal obtêm uma **recusa ao seu pedido ou iniciam um processo de recurso de decisão de não admissibilidade do seu pedido de asilo**, não dispendo por isso de autorização de residência provisória em Portugal, e não reúnem condições socioeconómicas para assegurar as despesas do seu acolhimento no país, são encaminhados para **apoio da SCML**, conforme ficou definido desde 2012 (ainda no âmbito Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, substituído desde dezembro de 2020 pelo *Grupo Operativo Único*).

Por comparação aos requerentes não programados que adquirem uma autorização de residência provisória em fase de admissibilidade, o universo de requerentes com decisão de não admissão ou em recurso apresenta algumas características sociodemográficas ligeiramente diversas. Desde logo identifica-se que os

requerentes encaminhados para apoio social da SCML apresentam maior sobre representação do sexo masculino (compare-se o gráfico 3.7. com o gráfico 3.5). No seu todo, os requerentes sexo masculino encaminhados para apoio social da SCML em 2022 representaram 84,5% (348 homens). Focando nos requerentes com decisão de não admissão, os requerentes do sexo masculino representaram 78,8% (178 homens) em 2019, 84,9% (456 homens) em 2020, 88,8% (215 homens) em 2021, e 80% (104 homens) em 2022. Tendência semelhante à verificada com os requerentes em recurso com 80,7% (384 homens) do sexo masculino em 2019, 76,4% em 2020 (155 homens), 82,8% (53 homens) em 2021, e 81,8% (135 homens) em 2022. Em 2022, sinaliza-se ainda um universo significativo de requerentes em apoio social da SCML de pedidos indeferidos por serem inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro, sendo a quase totalidade desses requerentes do sexo masculino (109 dos 117 requerentes a aguardar transferência para outro Estado-membro).

Gráfico 3.7. Requerentes em movimentos não programados, com decisão de não admissão e em recurso, sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social da SCML, por sexo, entre 2019 e 2022



Fonte: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Considerando, por outro lado, as **nacionalidades** dos encaminhados para a SCML (requerentes em recurso de indeferimento, requerentes com decisão de não admissão e requerentes inadmissíveis a aguardar transferência para outro Estado-membro), identificam-se algumas semelhanças com o identificado antes para os requerentes com autorização de residência provisória atribuída (compare-se quadro 3.4 com quadro 3.5). Em 2019 e 2020 a nacionalidade que mais se destaca nos requerentes com autorização de residência provisória em acompanhamento no ISS é a Angolana, 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) e 2021 (14 requerentes), perdendo porém destaque em 2022 (apenas 19 requerentes em apoio social da SCML, dos quais 12 em recurso, 6 com decisão de não admissão e 1 a aguardar transferência para outro Estado-membro). A outra nacionalidade que mais se destaca nos requerentes em apoio social da SCML é a dos nacionais da Gâmbia: entre 2020 e 2022, respetivamente, entre os requerentes com decisão de não admissão os nacionais da Gâmbia representaram 22,7% (122) em 2020, 20,7% (50) em 2021 e 16,9% (22) em 2022; e entre os requerentes em recurso, significaram 11,3% (23) em 2020, 17,2% (11) em 2021, e 17,6% (29) em 2022 (vd. quadro 3.5). Em 2022, entre os requerentes sinalizados para apoio social da SCML com pedidos inadmissíveis e que aguardavam a transferência para outro Estado-membro (total de 117), destacam-se

também os nacionais da Gâmbia (45 ou 38,5%), seguindo-se os nacionais do Paquistão (18 ou 15,4%), do Senegal (11) e do Gana (7). 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, Guiné-Conacri, Senegal, Marrocos), quando nos requerentes com autorização de residência provisória (em apoio social no ISS) 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).

Quadro 3.5. Número de requerentes de proteção internacional em movimentos não programados, com decisão de não admissão e em recurso, sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social da SCML, por principais nacionalidades, entre 2019 e 2022

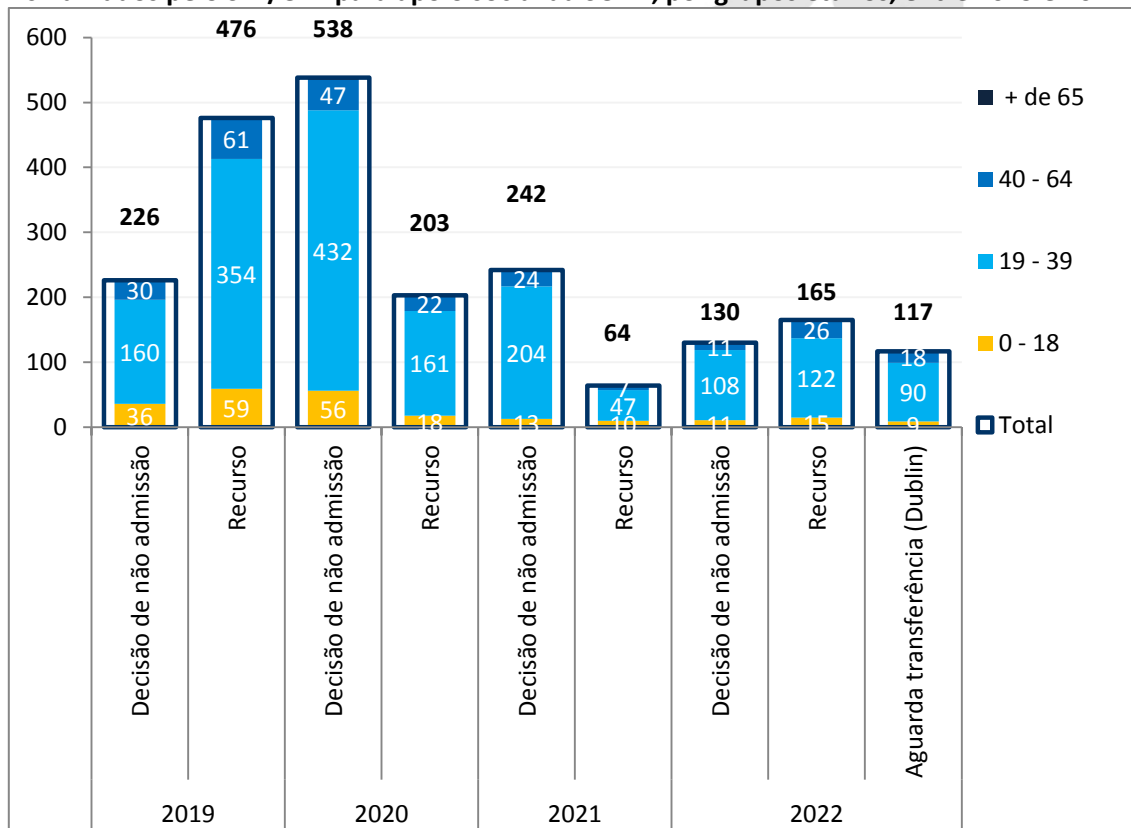
Nacional de	2019		Nacional de	2020		Nacional de	2021		Nacional de	2022	
	N	%		N	%		N	%		N	%
Requerentes com decisão de não admissão											
Angola	61	27	Gâmbia	122	22,7	Gâmbia	50	20,7	Gâmbia	22	16,9
Guiné-Bissau	39	17,3	Angola	93	17,3	Guiné-Conacr	27	11,2	Marrocos	17	13,1
Gâmbia	34	15	Guiné-Bissau	66	12,3	Guiné-Bissau	24	9,9	Guiné-Bissau	12	9,2
Senegal	15	6,6	Marrocos	39	7,3	Senegal	20	8,3	Senegal	11	8,5
			Senegal	39	7,3	Angola	17	7	Guiné-Conacr	11	8,5
Outras	77	34,1	Outras	178	33,1	Outras	104	43	Outras	57	43,8
Total	226	100	Total	537	100	Total	242	100	Total	130	100
Requerentes em recurso											
Guiné-Bissau	106	22,3	Angola	39	19,2	Angola	14	21,9	Marrocos	34	20,6
Angola	71	14,9	Gâmbia	23	11,3	Gâmbia	11	17,2	Gâmbia	29	17,6
Gâmbia	65	13,7	Guiné-Bissau	22	10,8	Guiné-Conacr	9	14,1	Senegal	14	8,5
Rep.D. Congo	29	6,1	Rep.D. Congo	21	10,3	Marrocos	8	12,5	Angola	12	7,3
Togo	20	4,2	Senegal	16	7,9	Senegal	7	10,9	Paquistão / Colômbia	10	6,1
Outras	185	38,9	Outras	82	40,4	Outras	15	23,4	Outras	56	33,9
Total	476	100	Total	203	100	Total	64	100	Total	165	100

Fonte: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora).

Quanto à idade dos requerentes com decisão de não admissão ou em recurso, encaminhados para apoio social da SCML, identifica-se uma menor prevalência de menores de idade por comparação ao observado nos requerentes com autorização de residência provisória (ARP) encaminhados para o ISS. Em 2019 apenas 15,9% dos requerentes com decisão de não admissão têm até 18 anos, e apenas 12,4% dos requerentes em recurso, evoluindo essa prevalência em 2020 para, respetivamente, 10,4% e 8,9%; em 2021 para 5,4% e 15,6%, respetivamente; e em 2022 para 8,5% nos requerentes com decisão de não admissão, 9,1% dos requerentes em recurso, e 7,7% dos requerentes inadmissíveis a aguardar transferência para outro Estado-membro. Verifica-se uma sobre representação no universo de encaminhados para a SCML de requerentes com idades entre os 19 e os 39 anos de idade, tanto nos requerentes em recurso (74,4% em 2019, 79,3% em 2020, 73,4% em 2021, e 73,9% em 2022) como nos com decisão de não admissão (70,8% em 2019, 80,3% em 2020, 84,3% em 2021 e 83,1% em 2022), repetindo-se essa sobre representação nos inadmissíveis a aguardar transferência para outro Estado-membro (76,9% em 2022) – vd. gráfico 3.8.

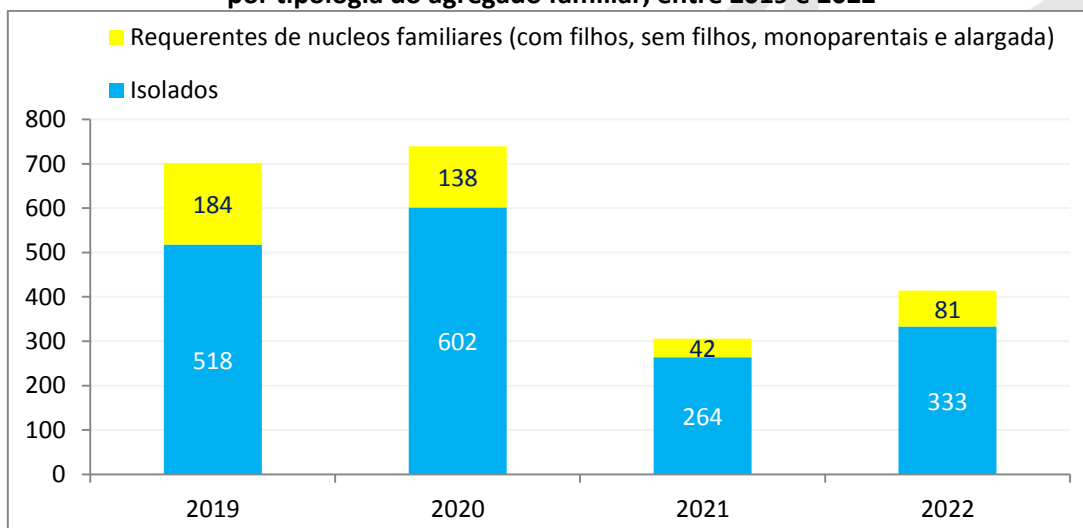
As idades dos requerentes sinalizados para apoio social da SCML refletem em parte a tipologia do agregado familiar que compõe este universo. Entre os requerentes sinalizados para apoio social da SCML predominam os isolados (518 ou 73,8% em 2019, 602 ou 81,4% em 2020, 264 ou 86,3% em 2021, e 333 ou 80,4% em 2022), embora surjam alguns requerentes enquadrados em agregados familiares com filhos em movimentos não programados e com decisão de não admissão ou em recurso (26,2% das situações em 2019, 18,6% em 2020, 13,7% em 2021 e 19,6% em 2022) – vd. gráfico 3.9.

Gráfico 3.8. Requerentes em movimentos não programados, com decisão de não admissão, inadmissíveis a aguardar transferência para outro Estado-membro e em recurso, sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social da SCML, por grupos etários, entre 2019 e 2022



Fonte: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora)

Gráfico 3.9. Requerentes de proteção internacional em movimentos não programados, com decisão de não admissão e em recurso, sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social da SCML, por tipologia do agregado familiar, entre 2019 e 2022

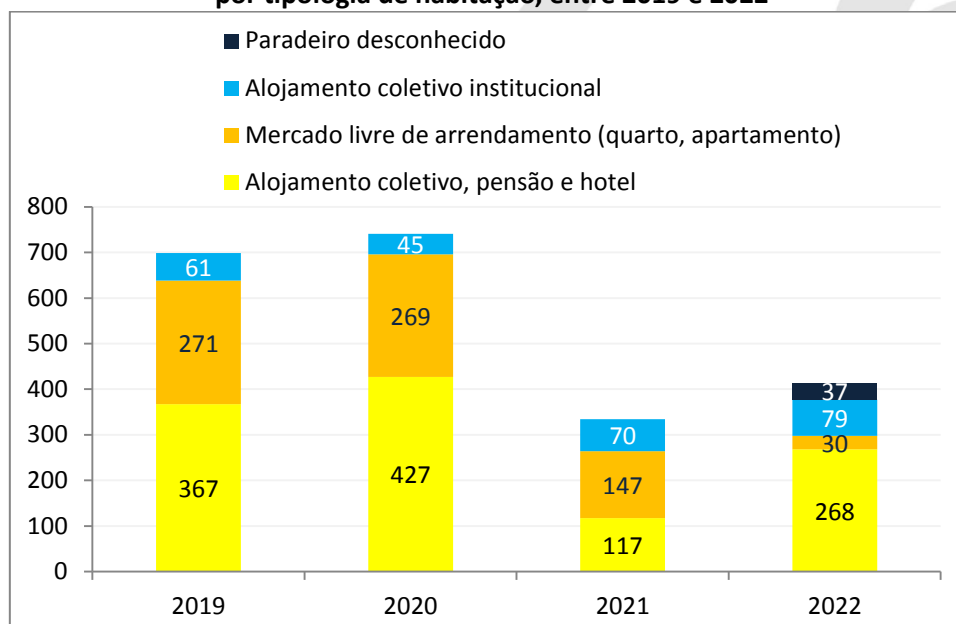


Fonte: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora)

Aquando da sinalização pelo SEF/CPR para a SCML dos requerentes de proteção internacional em movimentos não programados com decisão de não admissão e em recurso, a maioria encontra-se em alojamento coletivo, pensão e hotel (367 requerentes em 2019, 427 em 2020, 117 em 2021, e 268 em 2022) ou em mercado livre de arrendamento com quarto ou apartamento (271 requerentes em 2019, 269 em 2020 e 147 em 2021, embora descendo para 30 em 2022) e aí permanecem durante o apoio social

concedido pela SCML (vd. gráfico 3.10). É, pois, uma minoria que está dependente de alojamento coletivo institucional (61 requerentes em 2019, 45 em 2020, 70 em 2021 e 79 em 2022) na sinalização para a SCML, o que reflete em parte as limitações que persistem (e em crescimento com o incremento de requerentes de proteção internacional não programados) na capacidade de alojamento inicial dos requerentes de proteção internacional com vulnerabilidades socioeconómicas. Como foi aprofundado em Oliveira (2020: 146-148), verifica-se uma crescente dificuldade na resposta institucional ao aumento da procura de requerentes não programados enquanto aguardam pela conclusão do processo e decisão final do SEF. Em 2022 há ainda o registo de 37 requerentes com paradeiro desconhecido quanto ao alojamento.

Gráfico 3.10. Requerentes de proteção internacional em movimentos não programados, com decisão de não admissão e em recurso, sinalizados pelo SEF/CPR para apoio social da SCML, por tipologia de habitação, entre 2019 e 2022



Fonte: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – SCML (sistematização da autora)

3.2. Acolhimento das chegadas programadas em mecanismos europeus de asilo

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 não programados ou espontâneos, desde 2015, e é coordenado pelo ACM. Como se detalhou antes, Portugal assumiu vários compromissos de recolocação e reinstalação de pessoas com necessidade de proteção internacional para o país, e mais recentemente também de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão. 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 novos 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 programados europeus, a partir de 2015, Portugal repensou o seu modelo de acolhimento. Foi privilegiado neste modelo de chegadas programadas, 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).

Este modelo de acolhimento para as chegadas programadas 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 ao fim de um ano de permanência em Portugal, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração previstas (e.g. domínio da língua portuguesa, integração no mercado de trabalho, habitação, etc.).

Desde a definição do Grupo Operativo Único (GOU), no final de 2020, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020 de 23 de novembro, o acolhimento de todos os requerentes e beneficiários de proteção internacional é gerido, em formação restrita, de forma tripartida, pelo ACM, o SEF e o ISS, e em formação alargada com as diferentes entidades das várias áreas governativas que interligam o processo de acolhimento e integração – a Direção-Geral do Ensino Superior (DGES); a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE); o Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ); o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP); a SCML; a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS); a Direção-Geral de Saúde (DGS); o Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana (IHRU); e as entidades convidadas, CPR, ACNUR, OIM e Direção Geral de Educação. No âmbito do GOU foram criados em 2021 três subgrupos para lidar com questões operacionais do acolhimento: o (1) subgrupo de acompanhamento social, que substitui a anterior estrutura de referenciação e acompanhamento da prestação de condições de acolhimento a requerentes de asilo espontâneos ou não programados, integra o ACM, SEF/CPR e o ISS/SCML; o (2) subgrupo de acompanhamento de crianças não acompanhadas, que integra o ACM, ISS, SCML, DGEstE, DGS, CPR, ACNUR, OIM e SEF; e (3) o subgrupo de chegadas programadas, com o ACM, o SEF, o ISS, ACNUR e OIM.

Este subcapítulo procura exatamente caracterizar esta realidade na resposta ao acolhimento das chegadas programadas⁴⁸ de requerentes e beneficiários de proteção internacional, definida a partir de 2015, inicialmente apenas para o mecanismo de recolocação, mas continuada e aprofundada nos anos seguintes, generalizando-se a todos os mecanismos europeus de proteção internacional para com os quais Portugal definiu compromissos políticos de acolher no seu território, dos quais o mais recente, o programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão.

3.2.1. A rede de entidades de acolhimento

A partir de setembro de 2015, Portugal repensou o seu modelo de acolhimento para os requerentes e beneficiários de proteção internacional chegados através de mecanismos europeus de apoio, 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 a serem transferidas para o país. 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*

⁴⁸ Atendendo a que só os requerentes e beneficiários de proteção internacional de pedidos espontâneos de asilo (ou não programados) continuam excecionados de beneficiar deste modelo de acolhimento, mais prolongado e aprofundado, algumas entidades alertam 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).

(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 IEF, 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.⁴⁹

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.

⁴⁹ 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.

Dada a importância das instituições de acolhimento e a aposta num modelo descentralizado, com a participação de múltiplas instituições e em inúmeros territórios locais, o Grupo de Trabalho disponibilizou um *Manual de Procedimentos para as Entidades de Acolhimento*, elaborado pelo ACM, estruturado em função das dimensões do acolhimento e integração, a assegurar pelas entidades responsáveis ao nível local, fomentando o trabalho em parceria, a formação das equipas, e a preparação de planos de integração individuais e familiares, para os recolocados e reinstalados, com diretrizes específicas para o efeito. As entidades foram ainda orientadas para definirem o seu planeamento, sensibilizando as autoridades e comunidades locais para o acolhimento de refugiados.

A mobilização de um universo vasto de entidades públicas e privadas, entre municípios e entidades da sociedade civil, deu lugar a uma rede de parceria e cooperação entre estruturas organizacionais governamentais e não-governamentais para o acolhimento e a integração de refugiados, a partir de 2015, sob a coordenação do ACM, organismo gestor e de acompanhamento desta rede. A consolidação desta rede de cooperação, desde 2015, foi recorrentemente identificada pelas instituições inquiridas como uma virtude do programa de acolhimento e integração das pessoas chegadas através de mecanismos europeus, tanto por garantir um acompanhamento de proximidade às pessoas acolhidas, como por ter definido uma nova articulação institucional mobilizada pelo objetivo comum de promover o acolhimento e a integração de refugiados em Portugal, sendo assegurado nesta articulação direta e de cooperação de serviços públicos com as entidades de acolhimento, uma resposta mais célere no desbloquear de constrangimentos identificados pelas pessoas refugiadas e pelas entidades (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 (NAIR⁵⁰). 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).

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*⁵¹ (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 para a entidade assegurar a implementação das dimensões do acolhimento e integração dos reinstalados. No protocolo de cooperação entre entidades de

⁵⁰ 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).

⁵¹ Como detalhado antes, o *Welcome Kit*, lançado em 2016, 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>

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 10.000€ por cada pessoa refugiada transferida de países extracomunitários (em 2021 este valor foi canalizando na íntegra para as entidades de acolhimento para robustecer o apoio à transição para a autonomia, já que antes era só transferido 7.500€), no âmbito das pessoas acolhidas pela entidade pelo período de 18 meses. Por sua vez, 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 últimos anos, protocolos sucessivos de acolhimento com o Estado português, em função das chegadas programadas que foram acolhendo 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 foi variando nos últimos anos, 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, do mecanismo de reinstalação 2018/2019 com 21 entidades no final de 2021, embora descendo para 18 em 2022, e da admissão humanitária de afegãos com 19 entidades com protocolos em 2021, subindo para 30 no final de 2022), 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; da Recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com 10 entidades no final de 2022, e da Recolocação voluntária da Grécia com apenas 3 entidades com protocolo em 2022) – vd. quadro 3.6.

Quadro 3.6. Consórcios de acolhimento e entidades mobilizadas pelos consórcios para o acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, por mecanismo de entrada, entre 2018 e 2022

	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários					Reinstalação UE/50.000					Recolocação voluntária da Grécia		Admissão Humanitária Afeganistão	
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Nº Pessoas em Acolhimento	86	162	178	116	94	33	409	606	715	417	97	85	768	851
Nº de entidades com protocolos de acolhimento	6	11	12	10	10	7	13	17	21	18	4	3	19	30
Nº total de Entidades envolvidas	8	18	21	17	13	7	47	53	53	32	4	3	20	31
Consórcio PAR/JRS	0	3	4	7	4	0	14	15	17	8	0	0	1	1
Consórcio CVP	2	2	2	1	1	1	12	14	12	8	0	0	2	1
Consórcio CPR	2	4	5	1	1	1	8	7	2	1	1	1	1	1
Consórcio UMP	0	2	2	2	1	0	4	4	3	1	0	0	1	1
Autarquias	2	3	3	2	1	2	5	5	3	1	2	1	6	8
Outras entidades com protocolo	2	4	5	4	5	3	4	8	16	13	1	1	9	19
Municípios	8	17	18	13	14	6	40	41	43	29	8	7	19	32

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 2022 chegado 930 pessoas. Para este mecanismo estavam ativos, até ao final de 2022, 18 protocolos de acolhimento, que se multiplicaram em mais 32 entidades parceiras dos consórcios (1 do CPR, 8 da CVP, 8 da PAR/JRS e 1 da UMP) em 29 municípios de Portugal.

A partir do segundo semestre de 2021 foi ainda implementado o programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão que gerou a chegada até ao final do ano de 2022 de 908 pessoas, tornando-se por isso no terceiro mecanismo de chegadas programadas com maior mobilização de entidades de acolhimento. Face ao compromisso do país acolher 800 afegãos num curto espaço de tempo, foram definidos até ao final do ano de 2022, 30 protocolos de acolhimento, gerando 31 entidades parceiras dos consórcios distribuídas por 32 municípios de Portugal (vd. quadro 3.6).

Foi, assim, no mecanismo de reinstalação do Acordo UE/Turquia 1x1, no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitário, e no programa de recolocação voluntária da Grécia que foi necessário envolver menos entidades, por haver menos pessoas para chegar ao país (vd. quadro 3.6). 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 2022, para as 296 chegadas foram assinados 10 protocolos, tendo sido mobilizadas 13 entidades distribuídas por 14 municípios. Finalmente, na recolocação voluntária da Grécia, com o compromisso do país acolher 100 pessoas, estava ativo no final de 2022 o protocolo com apenas 3 entidades (uma das quais, a Comunidade Ismaelita, centralizando a grande maioria dos acolhidos), tendo as pessoas sido acolhidas em 7 municípios.

Quadro 3.7. Número de pessoas em acolhimento, por cada consórcio de entidade de acolhimento, por mecanismo de entrada programada, por ano entre 2018 e 2022

Consórcios de Entidades de Acolhimento	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários					Reinstalação UE/50.000					Recolocação voluntária da Grécia		Admissão Humanitária Afeganistão	
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022
PAR/JRS	0	9	12	20	22	0	80	90	121	55	0	0	225	221
CVP	4	4	4	3	7	5	84	126	89	60	0	0	147	145
CPR	30	52	40	3	9	1	165	223	205	120	4	4	135	105
UMP	0	4	5	5	1	0	16	16	13	3	0	0	0	7
Autarquias	37	72	75	41	10	13	31	48	42	26	9	5	131	145
Outras Entidades da Sociedade Civil	15	21	42	44	45	14	33	103	245	153	84	76	130	187
Familiares/empresas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	41
Total	86	162	178	116	94	33	409	606	715	417	97	85	768	851

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

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, do programa de reinstalação 2018/2019, da recolocação voluntária da Grécia, e do programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão ativado a partir de 2021 –, identifica-se que se foi o consórcio do CPR que promoveu o acolhimento no país de mais chegadas de recolocados e reinstalados até ao final de 2022 (40 requerentes transferidos por via da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários em acolhimento em 2020, embora descendo para 3 recolocados em 2021 e 9 em 2022; e 223 refugiados reinstalados em 2020, 205 em 2021 e 120 em 2022; tendo acolhido 135 afegãos em 2021 e 105 em 2022). Destaca-se também a PAR/JRS com o maior número de pessoas em acolhimento (20 recolocados de barcos humanitários em 2021 e 22 em 2022; 121 reinstaladas em 2021 e 55 em 2022; e 225 afegãos em admissão humanitária em 2021 e 221 em 2022). Finalmente destaca-se o consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) com mais pessoas em acolhimento nos últimos anos: 126 reinstaladas em 2020 (20,8% do total de reinstalados em acolhimento no país nesse ano), embora descendo para 89 em 2021 e 60 em 2022; 7 recolocados de barcos humanitários em 2022; e 147 afegãos em admissão humanitária em 2021 e 145 em 2022. Nos últimos anos, na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários destacam-se também no acolhimento as autarquias portuguesas (75 requerentes em acolhimento em 2020, equivalendo a 42,1% do total de recolocados de barcos humanitários em Portugal em acolhimento, embora descendo para 41 em 2021 e 10 em 2022), que também participaram ativamente no acolhimento de afegãos (131 em acolhimento em autarquias em 2021 e 145 em 2022). Finalmente, deve realçar-se também o papel da Comunidade Ismaelita, com a Fundação Focus Assistência Humanitária da rede Aga Khan, no acolhimento da grande maioria dos recolocados da Grécia, no âmbito do programa de recolocação voluntária (84 das 97 pessoas que iniciaram o acolhimento em 2021, e 76 em 2022) – vd. quadro 3.7.

Contrastando com o observado até 2018, em que a PAR/JRS foi o principal consórcio de acolhimento nos mecanismos europeus desenvolvidos (Oliveira, 2020: 153-157), no acolhimento das chegadas de mecanismos europeus entre 2018 e 2020 o consórcio PAR/JRS, por comparação aos outros consórcios, acolheu apenas uma minoria das pessoas chegadas (na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários apenas 12 em 2020, 20 em 2021, e 22 em 2022; e na reinstalação 90 em 2020, 121 em 2021 e 55 em 2022), voltando, porém, a destacar-se em 2021 no acolhimento dos afegãos em admissão humanitária (tornando-se no consórcio com maior número de acolhimentos, com 225 pessoas acolhidas em 2021 e 221 em 2022). Esta mudança de tendência reflete os próprios moldes do acolhimento deste consórcio que se prenderam 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 a partir de 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 chegadas 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 de 2015, 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), diminuindo também por isso o número de entidades envolvidas.

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, uma 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, observa-se que o **mecanismo de recolocação de 2015** 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 2022, considerando as 296 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 (41,9% ou 124 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 12 distritos de Portugal acolheram pessoas ao abrigo deste mecanismo, sendo que desses

sete distritos acolheram menos de dez pessoas. A seguir a Lisboa, destaca-se o distrito de Castelo Branco (com 60 pessoas acolhidas), Porto (35 pessoas) e Braga (23) – vd. quadro 3.8.

No caso das chegadas da **recolocação voluntária da Grécia** a distribuição fez-se por três distritos: 43 acolhimentos no distrito de Setúbal, 50 no distrito de Lisboa (sendo que estes dois distritos incluem essencialmente acolhimentos em municípios da Grande Lisboa), e apenas 4 acolhimentos no distrito de Viseu (que viriam a abandonar o programa de acolhimento logo nas primeiras semanas da sua chegada).

Quadro 3.8. Distribuição à chegada dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, por mecanismo de entrada programada, por ano entre 2018 e 2022

Distritos principais (Portugal Continental)	Recolocação ad hoc de Barcos Humanitários					Reinstalação EU/50.000					Recolocação voluntária da Grécia		Admissão Humanitária Afeganistão		
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022	
Aveiro	0	0	0	0	0	0	34	14	13		0		9	21	
Beja	0	2	1	0	0	4	6	0	6		0		0	9	
Braga	3	9	3	5	3	0	24	26	93		0		0	0	
Bragança	0	0	0	3	4	0	0	0	3		0		0	0	
Castelo Branco	19	35	6	0	0	6	41	7	32		0		35	4	
Coimbra	15	0	0	0	0	19	16	14	4	Sem novas chegadas em 2022	0	Sem novas chegadas em 2022	12	10	
Évora	0	0	0	0	0	0	15	26	0		0		0	4	
Faro	0	0	0	0	0	0	16	0	0		0		0	0	
Guarda	0	0	0	2	0	0	0	0	0		0		0	0	
Leiria	2	2	0	0	0	0	0	0	0		0		0	6	23
Lisboa	45	44	9	17	9	4	97	96	59		50		0	522	36
Portalegre	0	2	0	0	0	0	2	0	0		0		0	0	0
Porto	0	4	12	18	1	0	51	27	50		0		0	15	31
Santarém	0	0	2	0	0	0	23	0	6		0		0	169	0
Setúbal	2	0	0	0	12	0	40	8	15		43		0	0	1
Viana do Castelo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Vila Real	0	0	0	0	5	0	5	4	0	0	0	0	0		
Viseu	0	0	0	0	0	0	6	0	18	4	0	0	1		
Totais	86	98	33	45	34	33	376	222	299	0	97	0	768	140	

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). Nesse 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). Mais recentemente, 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 930 pessoas acolhidas no país até ao final do ano de 2022 foram distribuídas por 15 distritos (apenas 3 distritos de Portugal Continental não registaram acolhimentos). Neste âmbito, por comparação aos outros mecanismos, o distrito de Lisboa perde importância relativa (acolheu apenas 27,5% dos reinstalados neste mecanismo até ao final de 2022 ou 256 pessoas), seguindo-se os distritos de Braga (143 pessoas acolhidas até ao final de 2022 ou 15,4%), do Porto (128 pessoas ou 13,8%), de Castelo Branco (86 pessoas ou 9,2%), Setúbal (63), Aveiro (61), Coimbra (53) e Évora (41) – vd. quadro 3.8.

Finalmente, no caso das chegadas através do **programa de admissão humanitária de cidadãos do**

Afeganistão, o acolhimento envolveu 11 distritos de Portugal Continental, embora se verifique uma grande concentração do acolhimento no distrito de Lisboa (no final de 2022 este distrito concentrava 61,5% das pessoas acolhidas ou 558 pessoas), seguindo-se o distrito de Santarém (169 pessoas ou 18,6%), do Porto (46 pessoas acolhidas ou 5,1%), Castelo Branco (39), Aveiro (30), Leiria (29) e Coimbra (22), tendo os restantes distritos acolhido menos de dez pessoas.

Quadro 3.9. Chegada de requerentes e beneficiários de proteção, por mecanismo de entrada programada para distritos de Portugal Continental e por total da população estrangeira residente, em 2022

Distrito de Portugal Continental	População estrangeira residente em 2022*	Recolocados <i>ad hoc</i> barcos humanitários**		Reinstalados UE50.000**		Recolocação voluntária da Grécia**		Admissão Humanitária do Afeganistão**	
		N	recolocados por 1000 residentes estrangeiros	N	reinstalados por 1000 residentes estrangeiros	N	reinstalados por 1000 residentes estrangeiros	N	reinstalados por 1000 residentes estrangeiros
Aveiro	23.696	0	0,0	61	2,6	0	0,0	30	1,3
Beja	17.813	3	0,2	16	0,9	0	0,0	9	0,5
Braga	28.127	23	0,8	143	5,1	0	0,0	0	0,0
Bragança	4.744	7	1,5	3	0,6	0	0,0	0	0,0
Castelo Branco	8.413	60	7,1	86	10,2	0	0,0	39	4,6
Coimbra	19.818	15	0,8	53	2,7	0	0,0	22	1,1
Évora	5.421	0	0,0	41	7,6	0	0,0	4	0,7
Faro	109.640	0	0,0	16	0,1	0	0,0	0	0,0
Guarda	2.866	2	0,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Leiria	30.713	4	0,1	0	0,0	0	0,0	29	0,9
Lisboa	325.319	124	0,4	256	0,8	50	0,2	558	1,7
Portalegre	3.175	2	0,6	2	0,6	0	0,0	0	0,0
Porto	66.434	35	0,5	128	1,9	0	0,0	46	0,7
Santarém	20.807	2	0,1	29	1,4	0	0,0	169	8,1
Setúbal	77.182	14	0,2	63	0,8	43	0,6	1	0,0
Viana do Castelo	9.187	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Vila Real	3.249	5	1,5	9	2,8	0	0,0	0	0,0
Viseu	8.394	0	0,0	24	2,9	4	0,5	1	0,1
Total	781.915	296	0,4	930	1,2	97	0,1	908	1,2

Fonte: * SEF (sistematização de Oliveira, 2022: 53) e

** ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (sistematização e cálculos da autora).

Observando, por outro lado, o impacto que a chegada de requerentes e beneficiários de proteção internacional de cada mecanismo de entrada programada tem no total de residentes estrangeiros nos distritos de Portugal, identificam-se hierarquias ligeiramente distintas de distritos. Considerando a distribuição geográfica por Portugal da população estrangeira residente (que também não é equilibrada – vd. Oliveira, 2022: 49-55), observa-se que a chegada da população recolocada *ad hoc* de barcos humanitários veio incrementar os estrangeiros residentes de forma mais explícita em alguns distritos de Portugal: Castelo Branco continua a ser o distrito que mais se destaca em 2022, contabilizando-se 7 pessoas recolocadas por cada 1000 estrangeiros residentes nesse distrito, tendo os restantes distritos zero ou até 2 pessoas 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 (124 chegadas encaminhadas para esse distrito) em 2022 só representaram cerca de 0,4 por cada 1000 estrangeiros residentes (quadro 3.9).

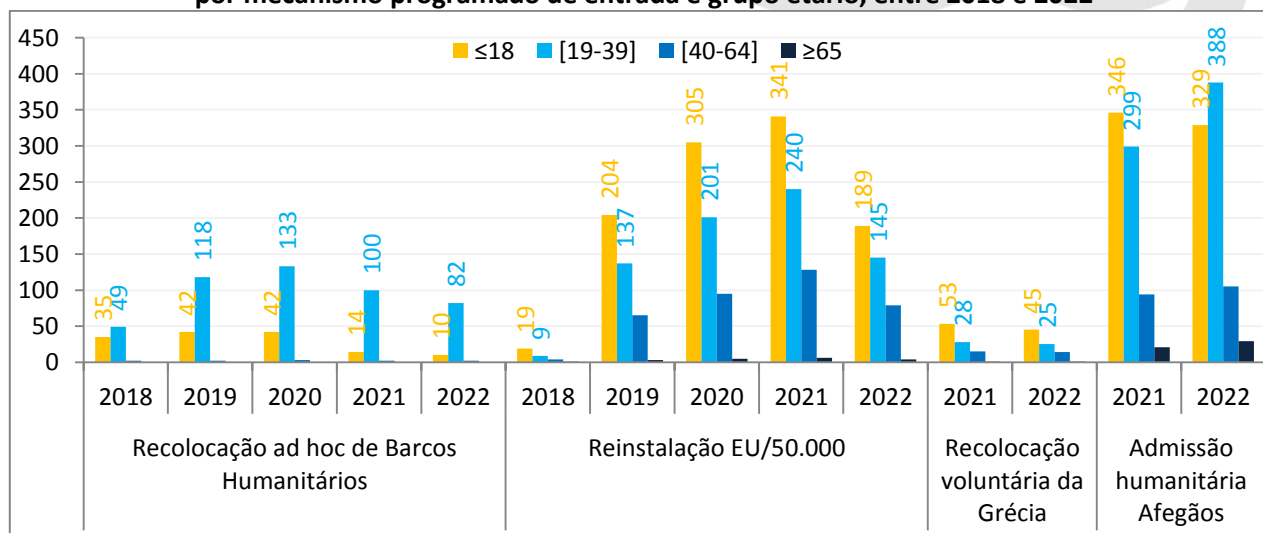
Atendendo à população reinstalada em Portugal chegada até ao final de 2022, entre as 930 pessoas, identifica-se um maior impacto em outros distritos: embora, à semelhança do programa de recolocação, continue a aparecer em primeiro lugar o distrito de Castelo Branco (os 86 reinstalados geram um impacto de 10 reinstalados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito), surgem também destacados outros distritos como Évora (os 41 chegados ao distrito têm um impacto de 8 reinstalados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito) e Braga (5 reinstalados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito). Novamente Lisboa está no grupo de distritos onde a população reinstalada em acolhimento mais se dilui no universo de estrangeiros residentes (os 256 reinstalados nesse distrito em 2022 apenas representam 0,8 por cada 1000 estrangeiros residentes) – vd. quadro 3.9.

Já no que diz respeito à população afegã chegada até ao final de 2022 no programa de admissão humanitária (total de 908 pessoas), identifica-se um maior impacto em outros distritos: destaca-se desde logo Santarém, os 169 afegãos chegados significaram 8 pessoas em cada 1000 estrangeiros residentes no distrito, seguindo-se o distrito de Castelo Branco, onde os 39 afegãos chegados significaram 5 em cada 1000 estrangeiros residentes no distrito. Como nos outros programas, novamente no distrito de Lisboa os 558 afegãos diluem-se no total de estrangeiros residentes (2 pessoas em cada 1000 estrangeiros residentes) – vd. quadro 3.9.

3.2.3. Dados de caracterização da população acolhida

Por cada chegada programada 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 em cada ano, tanto recolocados e reinstalados, como ainda, desde 2021, também pessoas que chegaram por via da admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão.

Gráfico 3.11. População em acolhimento em cada ano, por mecanismo programado de entrada e grupo etário, entre 2018 e 2022



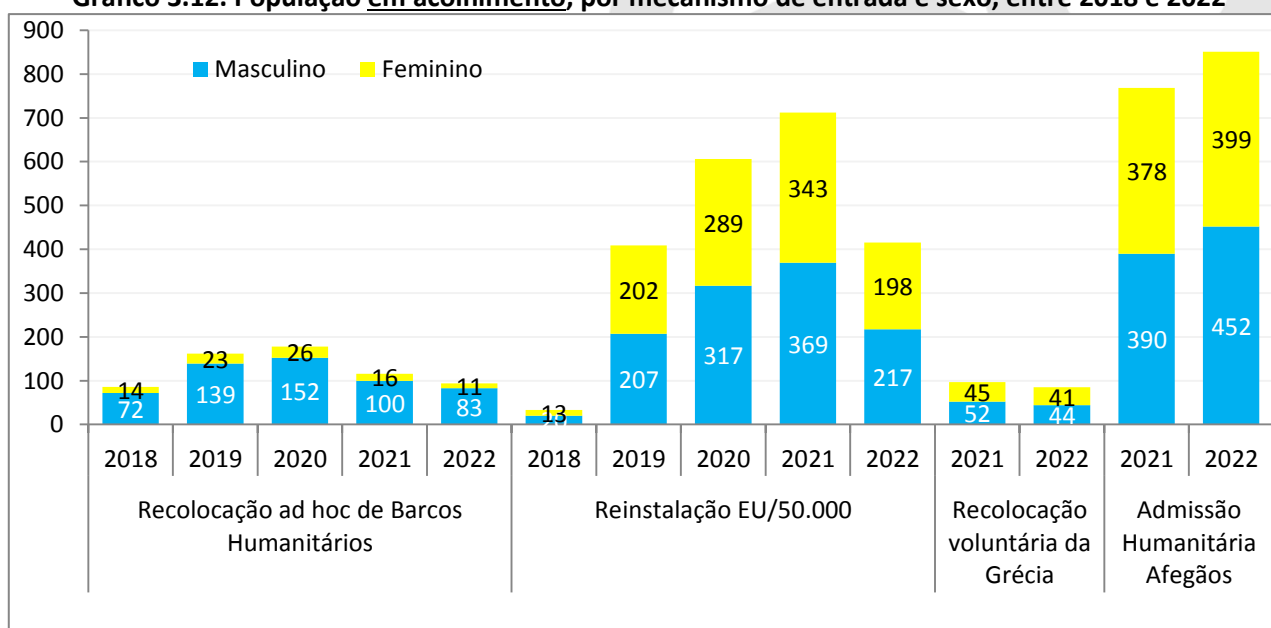
Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (gráfico da autora).

Destaca-se que a grande maioria das pessoas em acolhimento em Portugal em cada ano tinha até 39 anos: a proporção é maior nos transferidos através do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, representando 98,3% em 2020, 96,3% em 2021 e 97,9% em 2022; no caso dos reinstalados em acolhimento as pessoas com até 39 anos representaram 83,5% em 2020, 81,3% em 2021 e 80,1% em 2022; e nas admissões humanitárias de afegãos a proporção de pessoas com até 39 anos foi de 84,9% em 2021 e 84,3% em 2022. O **grupo etário** dos 19 aos 39 teve maior representação no mecanismo de recolocação (essencialmente associado a chegadas de indivíduos isolados), quando no mecanismo de reinstalação e na

admissão humanitária de afegãos sobressai o grupo etário dos menores de 18 anos (enquadrados em agregados familiares) – vd. gráfico 3.11.

Tendencialmente, chegaram a território nacional mais homens que mulheres ao abrigo dos mecanismos europeus de recolocação e reinstalação, e na admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão, o que se reflete na população em acolhimento nos últimos quatro anos (vd. gráfico 3.12). 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, 88,1% em 2021 e 88,3% em 2022. 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, 51,6% em 2021, e 52% em 2022. Já na admissão humanitária de afegãos, programa iniciado em 2021, a importância relativa dos dois sexos ainda é mais próxima, com o sexo feminino (49,2% em 2021, embora diminuindo para 46,9% em 2022) e masculino (50,8% em 2021 e 53,1% em 2022) a representar perto de metade dos transferidos para Portugal.

Gráfico 3.12. População em acolhimento, por mecanismo de entrada e sexo, entre 2018 e 2022



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

Quadro 3.10. Tipologia dos agregados familiares da população em acolhimento em Portugal, à chegada (número de agregados familiares e isolados), entre 2018 e 2022

Tipologia de agregado familiar	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários					Reinstalação UE50.000					Recolocação voluntária da Grécia		Admissão Humanitária de Afegãos	
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Casal com filhos	1	1	0	1	0	5	48	34	111	68	16	14	67	16
Família monoparental	1	2	1	4	3	1	22	10	25	10	1	1	11	1
Família alargada	0	0	0	1	1	0	9	2	15	11	1	1	46	9
Casal sem filhos	0	1	1	3	1	0	4	3	4	2	3	3	9	2
Isolado	78	89	28	95	82	0	7	1	16	11	4	4	109	12

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados

As diferenças identificadas na distribuição por sexo e por grupos etários da população em acolhimento 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; nas pessoas reinstaladas, transferidas por recolocação voluntária de famílias da Grécia e em admissão humanitária de afegãos, 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 e famílias – vd. quadro 3.10.

Quadro 3.11. Chegadas programadas para proteção internacional, segundo o nível de habilitações dos requerentes e beneficiários de proteção à chegada, entre 2018 e 2022

Nível Habilitações	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários					Reinstalação UE50.000					Recolocação voluntária Grécia	
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	2021	2022
Pré-escolar*	0	0	0	0	0	3	55	9	27		1	
iletrado	22	2	2	0	0	1	20	54	33		-	
1º ciclo incompleto	6	3	1	0	0	4	34	28	37	Sem chegadas em 2022	5	Sem chegadas em 2022
1º ciclo	6	13	1	0	0	1	45	22	39		4	
2º Ciclo	8	6	3	0	0	7	77	50	79		7	
3º Ciclo	5	7	1	0	0	9	50	29	43		7	
Secundário	11	5	1	0	0	3	35	13	11		4	
Ensino Superior	3	1	0	0	0	1	20	10	11		9	
Curso Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	7	4		3	
Desconhecido	25	61	24	37	34	4	40	0	15		57	
Total	86	98	33	37	34	33	376	222	299		97	

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

Nota: dados indisponíveis para as chegadas do Programa de Admissão Humanitária do Afeganistão.

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 subiu para 47%. Só a partir de 2018, no programa de reinstalação 2018/2019, é que esta informação começou a constar da generalidade dos processos, embora os casos em que a escolaridade é desconhecida é variável ao longo dos anos (vd. quadro 3.11). Para que as entidades de acolhimento possam antecipar algumas necessidades de acolhimento antes da chegada das pessoas em proteção internacional programada em Portugal, é importante disporem também de informação acerca das habilitações dos menores de idade para planearem a sua integração no nível escolar adequado do sistema educativo português. Observa-se que é no mecanismo de recolocação *ad hoc* por barcos humanitários onde chegaram mais adultos iletrados (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 e 27 em 296 em 2021, embora tenha aumentado o número sobre o qual não se dispõe de dados no último ano) que está também associado ao universo de crianças que acompanha os agregados familiares que chegam a Portugal por via destes programas – vd. quadro 3.11.

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. Considerando os dois principais mecanismos europeus ativos com chegadas a Portugal até final de 2022 (recolocação *ad hoc* de barcos humanitários com 296 chegadas, e programa de reinstalação 2018/2019 com 930 chegadas) 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 3.12). Desde logo

sobressai um peso importante de pessoas sem atividade profissional anterior (145 pessoas na reinstalação ou 15,6% do total de chegadas ou 17,4% do total das pessoas sobre quem há informação), a que se associa à chegada de agregados familiares nesses dois mecanismos em que ou a mulher⁵² 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, 12,2%, 11,4% e 6,8% dos reinstalados sobre os quais havia informação sobre a atividade profissional anterior à chegada a Portugal.

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 mecanismo de entrada programada, entre 2018 e 2022

Grupos profissionais *	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários					Reinstalação UE50.000				Recolocação voluntária Grécia
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2021
GP0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GP1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
GP2	1	0	0	0	0	1	15	23	16	4
GP3	1	0	0	0	0	0	4	7	3	4
GP4	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0
GP5	1	2	2	0	0	0	28	41	33	3
GP6	7	6	1	0	0	0	6	8	3	5
GP7	5	12	2	0	0	0	20	48	27	6
GP8	2	4	0	0	0	0	7	11	22	2
GP9	6	0	2	0	0	0	25	29	3	0
Sem profissão	2	0	1	0	0	0	43	69	33	4
Estudante	3	1	0	0	0	11	24	29	11	2
Sem informação	51	71	25	40	32	1	29	28	38	11

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 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

⁵² 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 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 2022.

Identificam-se algumas limitações destes dados, devendo retratar-se alguns dos cuidados a ter na interpretação desta informação disponível. Antes de mais, importa atender que a informação reportada é agregada sobre todas as pessoas que estavam em acolhimento, 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.⁵³ 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 2022 tinha **inscrição no SNS** (87,2% dos casos chegados por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários; 100% dos casos chegados por via do programa de reinstalação 2018/2019; 93% dos recolocados da Grécia; embora descendo para 63,2% no caso dos cidadãos afegãos admitidos no programa humanitário), tendência semelhante à observada para a **obtenção do NISS** (89,4% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 100% no caso das pessoas reinstaladas, 85,9% nos recolocados da Grécia, e 62,3% nas pessoas em admissão humanitária do Afeganistão), mostrando uma melhoria substantiva face aos resultados apurados anteriormente, quando apenas cerca de metade das pessoas em acolhimento chegadas a partir de mecanismos europeus estava a conseguir ter o NISS (Oliveira, 2020: 171). A taxa de **obtenção do NIF** também é semelhante: 89,4% das pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários; 100% na reinstalação; 89,4% das pessoas recolocadas da Grécia; e 61,8% das pessoas em admissão humanitária do Afeganistão – 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 entrada programada, em 2022

Pessoas em programa de acolhimento	Recolocação <i>ad hoc</i> Barcos Humanitários		Programa Reinstalação		Recolocação voluntária da Grécia		Admissão humanitária de Afegãos	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Inscrição SNS	82	87,2	417	100	79	93	538	63,2
Obtenção do NISS	84	89,4	417	100	73	85,9	535	62,3
Obtenção do NIF	84	89,4	417	100	76	89,4	526	61,8
Total de pessoas em acompanhamento	94	100	417	100	85	100	851	100
Total de pessoas chegadas até dezembro 2022	296	100	930	100	100	100	908	100
Movimentos secundários sem retoma até dezembro 2021	65	22	195	21	37	37	328	36,1
Chegadas deduzindo movimentos secundários sem retoma	290	-	920	-	96	-	873	-

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 ou o renova).

Anteriormente, foi também reportada (vd. 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 período do acolhimento, o que se tornou num obstáculo à integração durante o programa de acolhimento, uma vez que sem um título de residência válido (autorização de residência provisória ou a sua prorrogação,

⁵³ 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.

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.

Quadro 3.14. Número de entidades que disponibilizam aulas de português, quanto à forma como disponibilizam as aulas, por mecanismo de entrada programada, em 2022

Forma como as entidades disponibilizaram cursos de português	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários	Programa de Reinstalação	Recolocação voluntária da Grécia	Admissão humanitária de Afegãos
Formadores Externos	2	8	2	11
Voluntários	5	13	1	16
SPEAK	3	9	2	3
Português Língua de Acolhimento (PLA)	6	19	4	21
Estabelecimento Escolar	2	19	2	24
Outras*	5	2	0	2
Total de entidades/consórcio com protocolos	14	29	7	32
Frequência média mensal do Português (em dias)	8	8	8	8
Tempo médio de cada aula de português (horas)	2	2	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.

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 cinco formas, diversificando as respostas neste domínio: (1) por formadores da instituição; (2) por voluntários recrutados pela entidade local; (3) pela frequência da disciplina de *Português como Língua Não Materna* (PLNM⁵⁴), para crianças e jovens integrados no sistema educativo português; (4) pela inscrição das pessoas acolhidas em cursos de língua portuguesa disponibilizados por instituições públicas nacionais, designadamente os cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA⁵⁵) destinado a adultos, por via da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (através dos estabelecimentos de ensino da rede pública), ou do IEFP (através dos centros de formação), ou da ANQEP (através dos centros qualifica), e a *Plataforma Português Online*⁵⁶ com módulos de aprendizagem do português promovidos pelo ACM; ou (5) pela inscrição em cursos promovidos por organizações não-governamentais ou entidades privadas parceiras (e.g. Programa SPEAK Social⁵⁷). No mecanismo de reinstalação, as 29 entidades com protocolos de acolhimento ativos em 2022 recorreram a várias possibilidades de disponibilização de aulas de

⁵⁴ O PLNM 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, 2022: 135-139).

⁵⁵ O *Português como Língua de Acolhimento* (PLA) que veio substituir a partir de 2020 o PPT – *Programa Português para Todos*, 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 (2022: 139-145).

⁵⁶ 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. Os módulos de aprendizagem são temáticos e organizam-se em dois níveis (nível A e nível B), de acordo com o *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (QEQR), tendo por base dois referenciais: (1) *Português para falantes de outras línguas: o utilizador elementar no país de acolhimento* e (2) *Português para falantes de outras línguas: o utilizador independente no país de acolhimento* (Oliveira, 2022: 145-146).

⁵⁷ 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/>).

português às pessoas acolhidas, sendo as respostas mais procuradas associadas a cursos ministrados em estabelecimentos escolares (19 das 29 entidades) ou à disponibilização de cursos de PLA (19). No mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, as 14 entidades com protocolos de acolhimento ativos em 2022 disponibilizaram aulas de português essencialmente com recurso a voluntários (5 das 14 entidades) e a cursos PLA (6). Na admissão humanitária de afegãos a maioria das entidades de acolhimento recorreu a estabelecimento escolar (24 das 32 entidades), a cursos PLA (21) e a voluntários (16) para disponibilizar cursos de português. No reporte das diferentes entidades de acolhimento dos vários mecanismos programados de entrada em Portugal ativos em 2022 é especificada uma média de frequência das aulas de português de 8 dias por mês, em aulas de 2 horas (vd. quadro 3.14).

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 explicou essa 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, 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 (analisado no subcapítulo 3.2.5). Em 2021 e 2022, porém, observa-se um regresso à tendência anterior a 2020, com a maioria dos acolhidos com acesso a aulas de português: 86,7% em 2021 e 89,8% em 2022 dos recolocados *ad hoc* de barcos humanitários; 93,9% em 2021 e 99,5% em 2022 dos reinstalados; 100% dos recolocados da Grécia em 2021 e 2022; e 75,3% em 2021 e 76,4% em 2022 dos acolhidos do programa de admissão humanitária do Afeganistão – quadro 3.15.

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 entrada programada, em 2022

Pessoas com mais de 6 anos aquando da chegada a Portugal	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos Humanitários		Programa de Reinstalação 2018/2019		Recolocação voluntária da Grécia		Admissão humanitária de Afegãos	
	N	%	N	%	N	%	N	%
N.º de cidadãos com acesso a aulas de português*	79	89,8	367	99,5	70	100	191	76,4
Total de pessoas em acompanhamento em 2022 com mais de 6 anos	88	100	369	100	70	100	250	100

Fonte: ACM – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. // Nota: * Os cursos são facultados consoante as necessidades individuais. Assim, em 2022 em acompanhamento estão tanto os cidadãos que chegaram em 2021 e que maioritariamente já terminaram os seus cursos como os que chegaram em 2022 e que iniciaram nesse 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 a partir de 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 DGEstE, 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 foram inseridas em escolas em função da sua faixa etária, identificando-se uma maioria de crianças integradas no 1.º, 2.º e 3.º ciclos no caso das entradas por reinstalação, por recolocação voluntária da Grécia e na admissão humanitária de afegãos (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 (28 crianças no mecanismo de reinstalação das 181 crianças em acompanhamento em 2022 com menos de 18 anos, e 59 das 286 crianças chegadas a Portugal pelo programa de admissão do Afeganistão). 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 entrada programada, em 2022

Pessoas com menos de 18 anos à chegada a Portugal	Recolocação <i>ad hoc</i> de Barcos	Reinstalação UE/50.000	Recolocação da Grécia	Admissão de Afegãos
Total chegadas até dezembro 2022	13	432	54	307
Movimentos secundários sem retoma até 2022	4	96	21	93
Chegadas deduzindo saídas sem retomas	9	336	33	214
Total de pessoas em acompanhamento em 2022 com menos de 18 anos	5	181	45	286
Creche Pública	0	2	0	0
Creche Privada	0	4	0	6
Pré-Escolar	1	12	0	8
1º ciclo	0	39	9	73
2º ciclo	0	38	7	51
3º ciclo	0	34	14	48
Secundário	0	24	1	41
Menores em casa com o agregado	4	28	14	59

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 IIEFP** das pessoas em acolhimento tem maior prevalência nos mecanismos com mais tempo de implementação (Oliveira, 2020: 183), no caso dos mecanismos ativos em 2022, e reconhecendo o contexto atípico de pandemia dos dois anos anteriores (em que identificam-se zero inscrições no IIEFP, quando 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), verifica-se algum recuperar das inscrições no IIEFP: 131 inscrições no caso dos reinstalados (56,7% das pessoas em acolhimento), 304 pessoas do Programa de Admissão Humanitária do Afeganistão (73,6%), sendo os mecanismos de recolocação os que mostram menor prevalência de inscritos (18 pessoas da recolocação voluntária da Grécia e zero inscrições nas chegadas por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários) – vd. quadro 3.17. Verifica-se ainda uma evolução favorável das inscrições em cursos de formação profissional em 2022: 11 pessoas na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 32 pessoas no programa de reinstalação, 15 pessoas da recolocação voluntária da Grécia e 43 pessoas da Admissão Humanitária do Afeganistão.

Quadro 3.17. Reporte das entidades de acolhimento sobre pessoas com entre 18 e 65 anos, quanto à inscrição no IIEFP e à inserção no mercado de trabalho, por mecanismo de acolhimento, em 2022

Pessoas com idades entre os 18 e os 65 anos	Recolocação <i>ad hoc</i> Barcos Humanitários		Reinstalação UE50.000		Recolocação Voluntária da Grécia		Admissão Humanitária Afeganistão	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Total de chegadas até dezembro de 2022	283	100	490	100	45	100	449	100
Movimentos Secundários sem retoma em 2022	58	20,5	85	17,3	12	26,7	138	30,7
Chegadas deduzindo saídas sem retomadas	225	79,5	405	82,7	33	73,3	311	69,3
Total Pessoas em acompanhamento (18 a 65 anos)	88	100	231	100	39	100	413	100
A fazer Voluntariado	15	17	28	12,1	6	15,4	31	7,5
Inscrição IIEFP	0	0	131	56,7	18	46,2	304	73,6
Inscrições formação profissional	11	12,4	32	13,9	15	38,5	43	10,4
Inseridos no mercado de trabalho	55	62,5	55	23,8	13	33,3	113	27,3
Setor Primário	39		26		7		52	
Setor Secundário	9		11		1		17	
Setor Terciário	7		18		5		49	

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 em que se observa menor prevalência de inserção no mercado de trabalho: do mecanismo de reinstalação foram reportadas 55 pessoas inseridas no mercado de trabalho (23,8% das pessoas em acolhimento em 2022); 55 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (62,5% das pessoas em acolhimento); e 113 pessoas do Programa de Admissão Humanitária (representando 27,3% das pessoas em acolhimento) – 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, à integração no mercado de trabalho, a situação 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 pelos **Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI)** dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) de Lisboa, Porto, Faro, e, desde 2021, também de Beja, que passaram a promover atendimentos presenciais em três sessões⁵⁸ 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 acolhimento⁵⁹, pese embora isso nem sempre se concretize.

A partir de janeiro de 2021 o ACM introduziu algumas alterações na metodologia do processo de *phasing out*, passando o NAIR a efetuar uma avaliação em conjunto com a entidade de acolhimento sobre a necessidade de sinalizar os casos para processo de *phasing out*. Os atendimentos de *phasing out* passaram a duas sessões, no 12º e 15º mês do programa, e passaram a ser efetuados de forma presencial, por telefone ou teleconferência. A agilização de atendimentos não presenciais permitiu também transferir atendimentos pelos diferentes GASI (Lisboa, Porto, Faro e Beja), aliviando equipas de regiões mais sobrecarregadas pelo facto de haver maior concentração de respostas de acolhimento (Porto e Lisboa). Mensalmente o NAIR reúne com o GASI para apreciação dos casos que carecem de acompanhamento em *phasing out*, com envio prévio de listagem das pessoas e dos respetivos relatórios sociais elaborados pela entidade. Estas alterações na metodologia do processo induziram a uma diminuição dos atendimentos em *phasing out*, tal como uma redução nas não comparências às sessões pelos beneficiários dos programas de acolhimento. No 15º mês do programa o GASI analisa a necessidade de sinalização de casos ao ISS ou à SCML, em função da situação socioeconómica de vulnerabilidade das pessoas em fase de conclusão do programa de acolhimento, enviando relatórios sociais e agendando reuniões entre instituições (reuniões tripartidas entre o ISS ou SCML, ACM/GASI e entidade de acolhimento) um mês antes do término do programa, para apreciação dos casos e facilitar a transição entre instituições envolvidas e minimizar eventuais impactos ou inseguranças dos beneficiários de proteção com o fim do programa de acolhimento.

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 das pessoas sinalizadas para atendimento de *phasing out* do programa de acolhimento, aconteceram no GASI do CNAIM de Lisboa (74,6% das pessoas em 2020, ou 424 pessoas sinalizadas para atendimento em Lisboa de um total de 568 pessoas para atendimento nos GASI; 65,2% em 2021 ou 274 pessoas de um total de 420; e 537 de um total de 936 ou 57,4% em 2022) e do Porto (22,7% em 2020, 26,7% em 2021 e 28,6% em 2022). Embora em incremento, as pessoas sinalizadas para atendimento no GASI do CNAIM de Faro representam uma minoria (apenas 2,6% em 2020, 4,5% em 2021 e 5,9% em 2022), sendo consequência direta da região

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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”.

do Algarve ter acolhido menos requerentes ou beneficiários de proteção internacional ao abrigo dos diferentes mecanismos europeus. Em agosto de 2021, com a inauguração do CNAIM de Beja, foi lançado o GASI de Beja que no último trimestre de 2021 recebeu 15 sinalizações para atendimento de pessoas em *phasing out* de acolhimento na região do Alentejo (3,6% das sinalizações para atendimento dos GASI em 2021), incrementando para 76 sinalizações para atendimento em 2022 (8,1% das sinalizações para atendimento dos GASI) – vd. quadro 3.18.

Quadro 3.18. Pessoas sinalizadas para atendimentos em *phasing out* de programas de acolhimento, por mecanismo europeu de entrada em Portugal, entre 2019 e 2022

Pessoas <i>Phasing out</i>	Recolocação <i>ad hoc</i> de barcos humanitários	Reinstalação UE50.000	Recolocação Voluntária da Grécia & MENA Grécia (+18 anos)	Admissão Humanitária Afeganistão	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
2021	GASI Lisboa	63	209	2	-	274
	GASI Porto	5	107	0	-	112
	GASI Faro	5	14	0	-	19
	GASI Beja	3	10	2	-	15
	Total	76	340	4	-	420
2022	GASI Lisboa	33	174	78	252	537
	GASI Porto	17	118	0	133	268
	GASI Faro	0	19	14	22	55
	GASI Beja	6	26	4	40	76
	Total	56	337	96	447	936
Total acumulado de pessoas sinalizadas <i>Phasing out</i> até fim 2022	363	1085	100	447	1.995	
Pessoas atendidas em <i>phasing out</i> (acumulado de 2021 e 2022)	114	587	63	262	1.026	
Total de chegadas até final de 2022	296	930	480	908	2.614	
Abandonos sem retomas até 2022	59	185	117	293	654	
Taxa de pessoas atendidas <i>Phasing out</i> por total de chegadas, deduzindo abandonos, 2022 (%)	48%	79%	17%	43%	52%	

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

Atendendo ao início da implementação dos programas de acolhimento das chegadas de mecanismos europeus (com as primeiras recolocações *ad hoc* de barcos humanitários datadas de julho de 2018; dos reinstalados de dezembro de 2018; dos menores não acompanhados da Grécia e a recolocação voluntária da Grécia desde julho de 2020; e a Admissão Humanitária do Afeganistão a partir de 2021), a sinalização de pessoas para atendimento de *phasing out* do acolhimento dos mecanismos europeus ativos sucederam no decurso dos anos de referência deste relatório (recordando-se que as pessoas em acolhimento reúnem condições de entrarem em *phasing out* a partir de completarem um ano do programa). Em 2021 e 2022 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 (total de 1.026), refletindo, continuamente, a data de início de cada mecanismo. Em 2020, os GASI (de Lisboa, Porto e Faro) tiveram um total de 568 sinalizações para atendimento, 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. Já em 2021, os GASI (de Lisboa, Porto, Faro e Beja) tiveram um total de 420 sinalizações para atendimento, dos quais 76 de pessoas que chegaram a Portugal por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 340 de pessoas reinstaladas, e 4 menores não acompanhados da Grécia que entretanto atingiram a maioridade (com mais de 18 anos), para avaliar a sua capacidade de transição para a autonomia. Finalmente em 2022, os quatro GASI (de Lisboa, Porto, Faro e Beja) tiveram um total de 936 sinalizações para atendimento de *phasing out* de acolhimento, dos quais 56 de pessoas que chegaram a Portugal por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 337 de pessoas reinstaladas, 96 de pessoas recolocadas da Grécia (dos quais 21 menores não acompanhados da Grécia que entretanto atingiram a maioridade, com mais de 18 anos, para avaliar a sua capacidade de transição para a autonomia), acrescentando-se no último ano os primeiros atendimentos de *phasing out* de beneficiários de admissão humanitária do Afeganistão (total de 447 sinalizações) que determinaram o grande incremento do total de sinalizações para *phasing out* de acolhimento dos GASI em 2022 – vd. quadro 3.18.

Relativizando o número de pessoas atendidas por total de pessoas chegadas em cada mecanismo europeu até ao final de 2022 (930 pessoas chegadas da reinstalação, 296 pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 380 menores não acompanhados da Grécia, 100 recolocações voluntárias da Grécia, e 908 pessoas do Programa de Admissão Humanitária do Afeganistão), deduzindo os movimentos secundários de saída sem retomas (59 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 185 da reinstalação, 84 do programa para menores não acompanhados, 33 da recolocação voluntária da Grécia, e 293 do programa de admissão humanitária do Afeganistão), identifica-se que em 2021 e 2022 (acumulado) dos beneficiários do programa de acolhimento estiveram em *phasing out* 52% dos chegados. Identificam-se algumas diferenças entre programas: das 930 pessoas chegadas até ao final de 2022 do programa de reinstalação, cerca de 79% participou em atendimentos de *phasing out* do acolhimento até ao final de 2022; já no caso das pessoas chegadas por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, a percentagem desce para 48% das pessoas participaram em atendimentos de *phasing out* do acolhimento dos GASI; na recolocação voluntária da Grécia e dos menores não acompanhados desce ainda mais, para 17%; sendo a taxa de pessoas atendidas em *phasing out* para os admitidos do Programa Humanitário do Afeganistão de 43% no final de 2022 – vd. quadro 3.18.

Em 2020, em contexto pandémico, verificou-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; embora descendo para 8 em 2021 e 12 em 2022, resultado que também não é alheio às mudanças no processo de sinalização de pessoas para *phasing out* a partir de 2021), bem como de pessoas que abandonaram o *phasing out* sem concluírem a participação nas sessões de acompanhamento previstas (67 abandonos em 2020, 40 de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 27 de reinstalação; descendo para 6 abandonos em 2021, enquadrados pela nova metodologia adotada para o *phasing out* a partir de 2021; embora voltando a subir para 97 em 2022, estando esse incremento de abandonos no último ano associado essencialmente a pessoas que chegaram a Portugal por reinstalação ou por via da admissão humanitária do Afeganistão) ou faltaram a sessões nos GASI para as quais foram convocados (18 faltas em 2020, sendo a quase totalidade das faltas em Lisboa, embora descendo para 1 falta em 2021 com a nova metodologia adotada para o *phasing out*; mas voltando a subir para 33 faltas em 2022) – vd. quadros 3.19 e 3.20. Deve reconhecer-se o efeito do contexto pandémico vivido em 2020 e 2021 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), abordagem que viria a ser reforçada a partir de 2021 nas alterações adotadas na metodologia de *phasing out*.

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 2022

Pessoas em <i>phasing out</i>	Recolocação ad hoc barcos humanitários					Reinstalação UE50.000					Recolocação Voluntária da Grécia (inclui MENA)					Admissão Humanitária Afeganistão					Total geral
	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	
Isolados	28	12	0	6	46	7	2	0	3	12	23	0	1	2	26	8	14	0	1	23	107
Agregados familiares	2	2	0	0	4	39	26	3	5	73	11	0	3	1	15	60	29	4	11	104	196
Pessoas em acompanhamento de <i>phasing out</i>	33	17	0	6	56	174	118	19	26	337	60	0	13	4	77	252	133	22	40	447	917
Dispensas de <i>phasing out</i>	0	4	0	0	4	1	4	0	0	5	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	12
Faltas a sessões de <i>phasing out</i>	0	1	0	0	1	5	21	0	0	26	6	0	0	0	6	0	0	0	0	0	33
Abandonos de <i>phasing out</i>	0	6	0	0	6	26	2	0	7	35	13	0	0	0	13	28	5	0	10	43	97
Pessoas em atendimentos <i>phasing out</i>	31	11	0	6	48	117	91	19	26	253	35	0	13	4	52	133	71	22	36	262	615

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

Quadro 3.20. Número de pessoas em acompanhamento e com atendimento efetivo de *phasing out* de programas de acolhimento, por mecanismo europeu de entrada em Portugal, em 2021

Pessoas em <i>phasing out</i>	Recolocação ad hoc barcos humanitários					Programa de reinstalação 2018/2019					MENA (+18)	Total geral
	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total		
Nº de Isolados	53	2	5	3	63	4	0	0	0	4	4	71
Nº de agregados familiares	5	1	0	0	6	46	20	3	2	71	0	77
Nº de pessoas em acompanhamento de <i>phasing out</i>	63	5	5	3	76	209	107	14	10	340	4	420
Pessoas dispensadas de <i>phasing out</i>	5	0	2	0	7	1	0	0	0	1	0	8
Nº de faltas a sessões de <i>phasing out</i>	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Nº de abandonos de <i>phasing out</i>	0	0	0	0	0	5	0	0	0	5	1	6
Nº pessoas efetivamente atendidas em <i>phasing out</i>	56	4	3	3	66	203	107	14	10	334	3	403

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 socioemocional 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).

Quando se analisa o número global de pessoas atendidas em *phasing out* e para as quais as equipas técnicas dos GASI sinalizaram para cada dimensão de integração a sua situação, algumas tendências relevantes sobressaem (vd. quadros 3.21 e 3.22).

Quadro 3.21. Apreciação dos GASI de pessoas em acompanhamento de *phasing out*, por área de integração e mecanismo europeu de chegada, em 2022

Área de integração	Recolocação ad hoc barcos humanitários					Programa de reinstalação UE50.000					Recolocação Voluntária da Grécia (inclui MENA)					Admissão Humanitária Afeganistão					Total geral		
	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	N	% por pessoas em <i>phasing out</i>	
Emprego	+	24	4	0	6	34	19	17	5	5	46	12	0	2	1	15	20	12	2	5	39	134	14,6
	+ -	4	1	0	0	5	3	2	0	1	6	9	0	1	0	10	4	5	0	2	11	32	3,5
	-	2	3	0	0	5	48	31	5	11	95	11	0	4	3	18	74	21	11	10	116	234	25,5
	NS*	1	3	0	0	4	47	41	9	9	106	10	0	7	0	17	35	33	9	19	96	223	24,3
Domínio língua portuguesa	+	21	1	0	5	27	10	0	2	4	16	9	0	1	1	11	20	3	0	0	23	77	8,4
	+ -	8	7	0	1	16	31	17	4	11	63	18	0	2	3	23	62	22	1	22	107	209	22,8
	-	1	0	0	0	1	29	33	4	5	71	5	0	4	0	9	20	15	12	4	51	132	14,4
	NS*	1	3	0	0	4	47	41	9	6	103	10	0	7	0	17	31	31	9	10	81	205	22,4
Habitação	+	9	4	0	5	18	9	19	0	0	28	12	0	0	0	12	28	17	2	0	47	105	11,5
	+ -	12	7	0	1	20	17	52	8	6	83	17	0	1	4	22	48	35	0	27	110	235	25,6
	-	10	0	0	0	10	91	20	11	20	142	13	0	13	0	26	57	18	20	9	104	282	30,8

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 de 18 anos ou por pertencerem a agregados familiares, para os quais apenas existe informação recolhida para 1 pessoa do respetivo agregado familiar.

Quadro 3.22. Apreciação dos GASI de pessoas em acompanhamento de *phasing out*, por área de integração e mecanismo europeu de chegada, em 2021

Área de integração	Recolocação ad hoc barcos humanitários					Programa de reinstalação 2018/2019					MENA (+18)	Total geral		
	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total		N	% por pessoas em <i>phasing out</i>	
Emprego	+	29	1	3	3	36	20	8	1	1	30	2	68	16,2
	+ -	0	1	0	0	1	13	3	0	0	16	0	17	4,0
	-	25	1	0	0	26	75	45	7	3	130	1	157	37,4
	NS*	2	2	0	0	4	95	51	6	6	158	0	162	38,6
Domínio da língua portuguesa	+	13	1	1	1	16	15	10	1	0	26	1	43	10,2
	+ -	22	1	2	2	27	43	19	2	1	65	2	94	22,4
	-	19	1	0	0	20	65	27	5	3	100	0	120	28,6
	NS*	2	2	0	0	4	80	51	6	6	143	0	147	35,0
Habitação	+	14	5	3	0	22	59	13	0	0	72	1	95	22,6
	+ -	9	0	0	3	12	52	84	11	10	157	2	171	40,7
	-	33	0	0	0	33	92	10	3	0	105	0	138	32,9

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 de 18 anos ou por pertencerem a agregados familiares, para os quais apenas existe informação recolhida para 1 pessoa do respetivo agregado familiar.

Globalmente a maioria das pessoas beneficiárias do programa de acolhimento 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 acompanhamento em *phasing out*, 32 pessoas do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 140 pessoas da reinstalação; 157 em 2021 ou 37,4% das pessoas acompanhamento em *phasing out*, 26 pessoas de recolocação *ad hoc* de barcos e 130 pessoas da reinstalação; e 234 pessoas ou 25,5% em 2022, 95 pessoas de reinstalação e 116 do programa humanitário do Afeganistão), 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 (metade, ou 27 pessoas em 2020, 36 em 2021 e 34 em 2022). 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 (132 pessoas em 2022, 71 das quais do mecanismo de reinstalação; e 120 pessoas em 2021, 100 das quais chegadas em reinstalação), observando-se ainda um quinto (19% em 2020, 22,4% em 2021 e 22,8% em 2022) que conclui o programa com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa, tendo apenas 7,5% em 2020, 10,2% em 2021 e 8,4% sido considerados aptos no domínio da língua portuguesa.

Finalmente, a **habitação** surge como um sério desafio à integração para 41% dos beneficiários do acolhimento em *phasing out* em 2020 (total de 169 pessoas em acompanhamento), para 33% em 2021 (138 pessoas em acompanhamento) e para 31% em 2022 (282 pessoas). Os acompanhados em *phasing out* com habitação já assegurada corresponderam a 37% em 2020, apenas 23% em 2021 e descendo para 11,5% em 2022. 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 em 2020, 46% em 2021 e subindo para 52,9% em 2022) – vd. quadros 3.21 e 3.22.

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 e integração em Portugal, 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 no país (e.g. habitacional, alimentar, transportes), 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 de 18 meses. O apoio a refugiados que revelem instabilidade socioemocional, devido a situações traumáticas, 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 instituições⁶⁰ têm dado este apoio pontual, identificando-se situações em que algumas entidades de acolhimento têm dificuldade em fazer mudar de residência agregados familiares em proteção internacional em Portugal que se recusam a alterar a área de residência, mesmo quando isso implica rendas mais compatíveis com os apoios financeiros de que dispõem. Mais se reconhece 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,

⁶⁰ 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.

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 (não programados), 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).

Quadro 3.23. Pessoas sinalizadas pelo GASI no fim do *phasing out*, por tipo sinalização dada, por mecanismo europeu de entrada, em 2022

Pessoas sinalizadas no fim do <i>phasing out</i> - 2022		Recolocação ad hoc barcos humanitários					Programa de reinstalação 2018/2019					MENA (+18)	Total geral	
		Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total		N	%
Pessoas sinalizadas para apoios sociais	Segurança Social	2	13	0	0	15	113	38	15	11	177	0	192	66,7
	SCML	8	0	0	0	8	26	0	0	0	26	0	34	11,8
Pessoas autónomas		15	1	3	6	25	1	9	3	2	15	2	42	14,6
Outra situação*		4	4	2	0	10	0	4	6	0	10	0	20	6,9
Total		29	18	5	6	58	140	51	24	13	228	2	288	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.

Quadro 3.24. Pessoas sinalizadas pelo GASI no fim do *phasing out*, por tipo sinalização dada, por mecanismo europeu de entrada, em 2021

Pessoas sinalizadas no fim do <i>phasing out</i> - 2021		Recolocação ad hoc barcos humanitários					Programa de reinstalação 2018/2019					MENA (+18)	Total geral	
		Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total	Lisboa	Porto	Faro	Beja	Total		N	%
Pessoas sinalizadas para apoios sociais	Segurança Social	16	0	0	0	16	110	48	1	0	159	0	175	78,1
	SCML	10	0	0	0	10	3	0	0	0	3	0	13	5,8
Pessoas autónomas		18	1	3	0	22	4	0	0	0	4	1	27	12,1
Outra situação*		4	1	2	0	7	1	0	0	0	1	1	9	4,0
Total		48	2	5	0	55	118	48	1	0	167	2	224	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.

Resulta que, em 2022, das 288 pessoas avaliadas e que concluíram o programa de acolhimento, 78,5% foram encaminhadas para apoios sociais (192 para apoio do ISS e 34 para a SCML⁶¹), tendo apenas 14,6% (ou 42 pessoas) sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal. No ano anterior, em 2021, das 224 pessoas avaliadas e que concluíram o programa de acolhimento, 84% foram encaminhadas para apoios sociais (175 para apoio do ISS e 13 para a SCML), tendo apenas 12,1% (ou 27 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 em 2020 e em Lisboa em 2021 e 2022 – vd. quadros 3.23 e 3.24.

⁶¹ 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

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.

Os menores não acompanhados requerentes de proteção internacional têm chegado a Portugal, essencialmente, por dois canais: através de pedidos espontâneos ou não programados, formulados em postos de fronteira ou já em território nacional, e por via dos mecanismos europeus de forma programada, destacando-se esta última via desde 2020 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 enquadrado no subcapítulo 1.3.2.2 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).

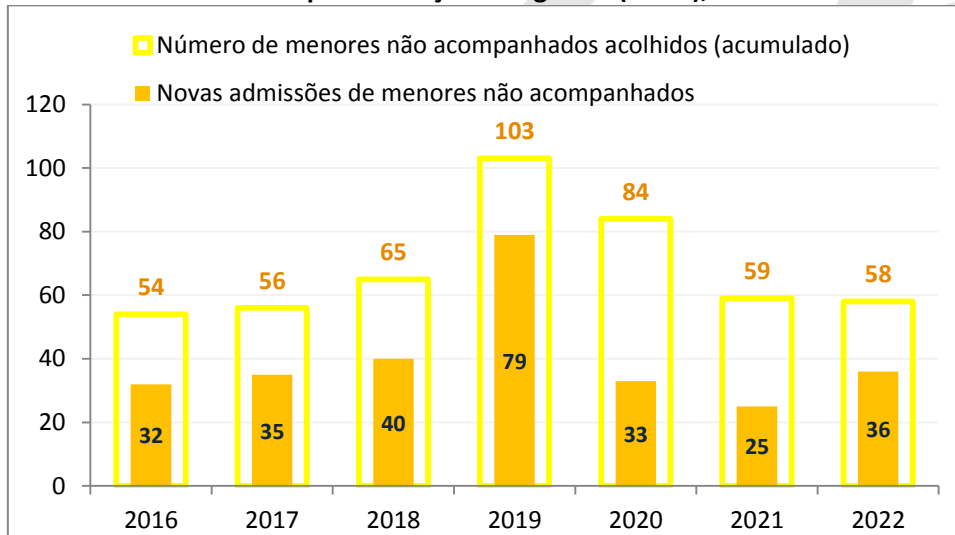
3.3.1. Acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas do CPR

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, 55 em 2021, e 58 em 2022), 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 (em 2021 a média de tempo de permanência dos menores

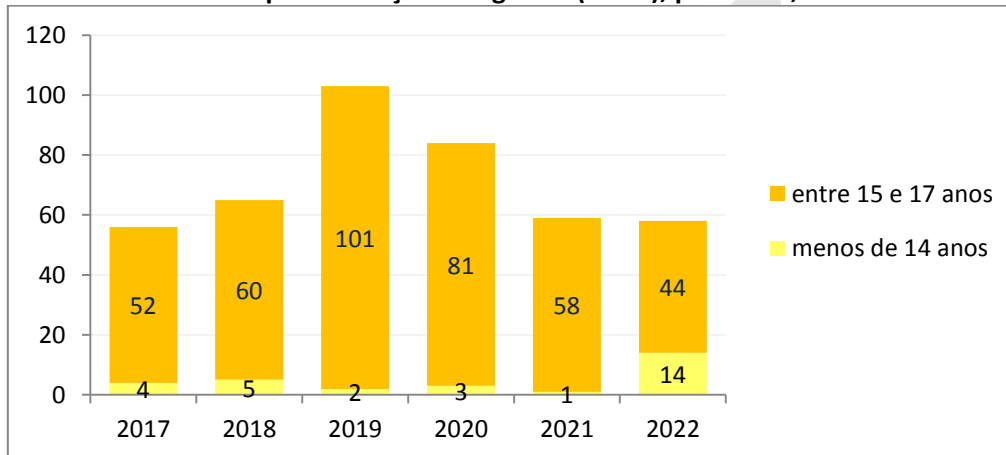
acolhidos foi de 320 dias). Assim, embora se identifiquem crianças e jovens que transitam de um ano para o outro, a maioria do universo de acompanhamento na CACR é de novas admissões no próprio ano: 79 novas admissões entre 103 crianças e jovens acompanhados em 2019, tendo transitado do ano anterior 51 crianças em acompanhamento da CACR; descendo para 33 novas admissões das 84 em acompanhamento em 2020, tendo transitado do ano anterior 34 crianças e jovens; 25 novas admissões em 2021 entre os 59 menores acompanhados em 2021, tendo transitado 34 crianças e jovens do ano anterior; e 36 novas admissões em 2022, entre os 58 menores não acompanhados em acolhimento no CACR, tendo transitado 22 menores do ano anterior.

Gráfico 3.13. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), entre 2016 e 2022



Fonte: CPR (sistematização da autora).

Gráfico 3.14. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por idade, entre 2017 e 2022



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Deve atender-se que a grande expressão de novas admissões em alguns anos 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 anos (vd. gráfico 3.14).

Associado à idade, à chegada verifica-se, por outro lado, 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 3.25). Já em 2020 verifica-se um reforço do número e importância relativa dos jovens sem escolaridade (33 jovens ou 39,3%), mantendo-se a representação dos jovens que à chegada tinham o 1º ciclo (18), sendo ainda de assinalar em 2020 um jovem estrangeiro não acompanhado que frequentava o sistema universitário. Em 2021 incrementa ainda mais a expressão dos jovens que chega a Portugal sem escolaridade (43,1%), para voltar a descer em 2022 para 22,4%, embora passem a identificar-se casos (8) com escolaridade desconhecida. Em 2022 a maioria dos menores não acompanhados tinha à chegada a Portugal um dos ciclos do ensino básico (11 jovens com o 1º ciclo, 6 com o 2º ciclo e 13 com o 3º ciclo), identificando-se ainda 7 jovens com o ensino secundário.

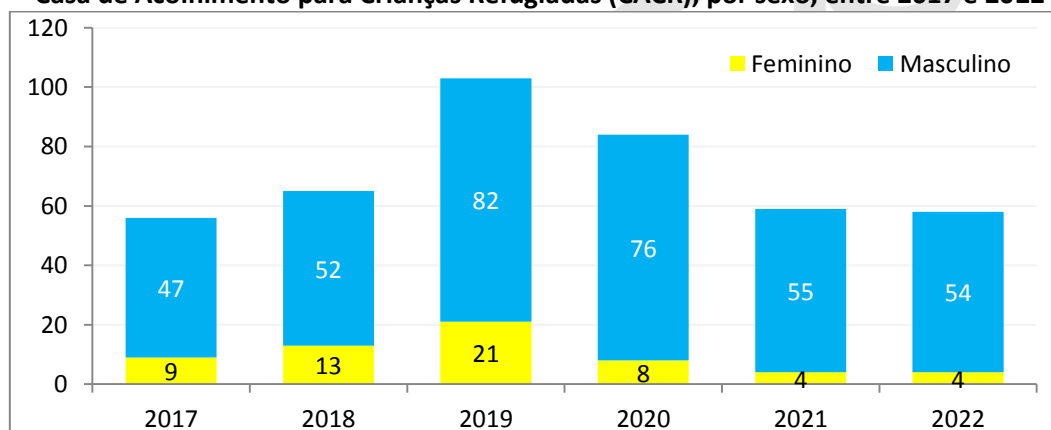
Quadro 3.25. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por nível de escolaridade à chegada, entre 2019 e 2022

Nível escolar à chegada	2019		2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sem escolaridade / analfabeto	31	30,1	33	39,3	25	43,1	13	22,4
1º ciclo	22	21,4	18	21,4			11	19,0
2º ciclo	21	20,4	16	19	33	56,9	6	10,3
3º ciclo	14	13,6	14	16,7			13	22,4
Secundário	15	14,6	2	2,4	1	1,7	7	12,1
Universitário	0	0	1	1,2				
Escolaridade desconhecida							8	13,8
Total	103	100	84	100	59	100	58	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 – em 2022, dos 58 menores não acompanhados na CACR, 54 eram do sexo masculino (gráfico 3.15).

Gráfico 3.15. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por sexo, entre 2017 e 2022

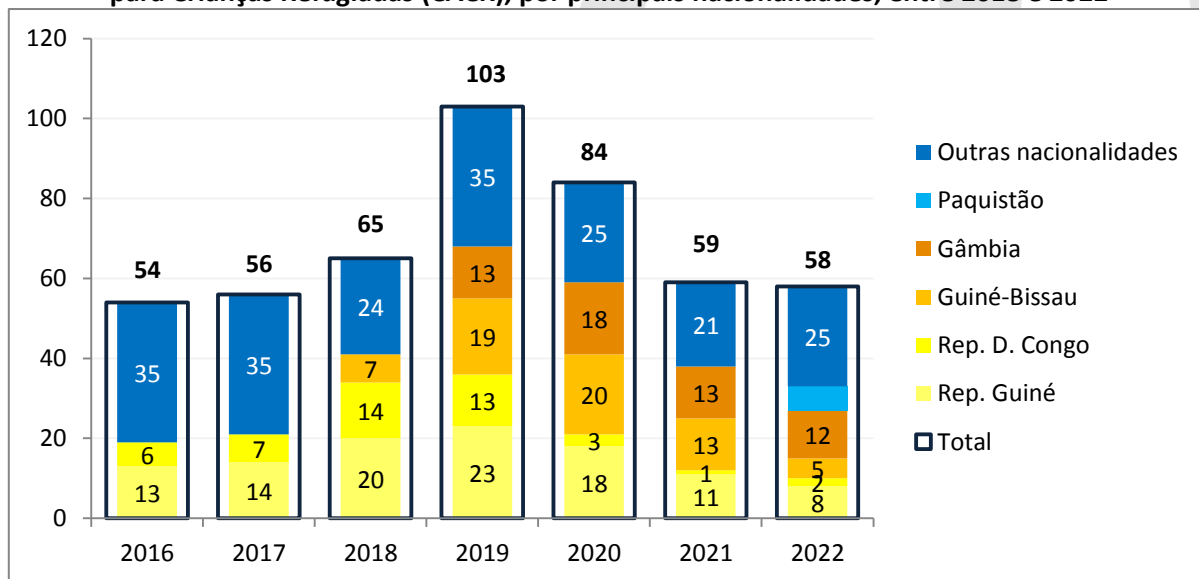


Fonte: CPR (Sistematização da autora).

Não se verifica uma total sobreposição entre as nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção internacional por menores não acompanhados dos últimos anos (vd. quadro 2.3), e as principais

nacionalidades que se vão encontrar nos dados dos beneficiários de acolhimento na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (vd. gráfico 3.16), uma vez que neste último universo temos apenas os que chegam de forma não programada. Nos últimos anos, 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, 18 dos 84 em 2020, 11 dos 59 em 2021 e 8 em 2022), embora em 2022 tenham sido superados pelos nacionais da Gâmbia (13 em 2019, 18 em 2020, 13 em 2021 e 12 em 2022), seguindo-se normalmente os menores nacionais da Guiné-Bissau (19 em 2019, 20 em 2020, 13 em 2021, embora descendo para 5 em 2022), destacando-se também em 2022 os nacionais do Paquistão (6) – vd. gráfico 3.16. Até 2019 destacavam-se ainda os nacionais da República Democrática do Congo (14 em 2018, 13 em 2019, embora apenas 3 em 2020, 1 em 2021 e 2 em 2022). Em 2021 e 2022 destacam-se ainda outras nacionalidades: nacionais de Marrocos (4 em 2021 e 4 em 2022) e do Senegal (5 em 2021 e 4 em 2022).

Gráfico 3.16. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por principais nacionalidades, entre 2018 e 2022



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 promoção e proteção para a autonomia de vida, subindo esse número para 18 menores em 2020 e 16 em 2021, embora descendo para 5 em 2022 (vd. quadro 3.26).

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, 2 casos em 2020, 1 caso em 2021, e 1 caso em 2022). 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. Em 2020 foram 5 as sinalizações para apoios sociais do ISS e 15 foram transferidos para outras casas de acolhimento. Finalmente, em 2021 e 2022, foram respetivamente 6 e 7 as sinalizações para apoios sociais do ISS e 5 e 1 transitaram para o apoio do CAR enquanto adultos – vd. quadro 3.26.

Quadro 3.26. Número de menores não acompanhados, acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), por encaminhamento dado, entre 2019 e 2022

Encaminhamento dado	2019		2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Transitou em proteção no CPR	51	49,5	34	40,5	22	37,3	27	46,6
Transferência para outra casa de acolhimento	1	1	15	17,9	5	8,5	1	1,7
Adultos sem mandato de apoio CPR	9	8,7	1	1,2	0	0	0	0,0
Abandonos	28	27,2	9	10,7	9	15,3	17	29,3
Independência sem apoio de serviços	1	1	2	2,4	1	1,7	1	1,7
Medida de proteção autonomia de vida	11	10,7	18	21,4	16	27,1	5	8,6
Sinalização ISS (após maioridade)	1	1	5	6	6	10,2	7	12,1
Sinalização SCML (após maioridade)	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Proteção à guarda de pessoa idónea	1	1	0	0	0	0	0	0,0
Total	103	100	84	100	59	100	58	100

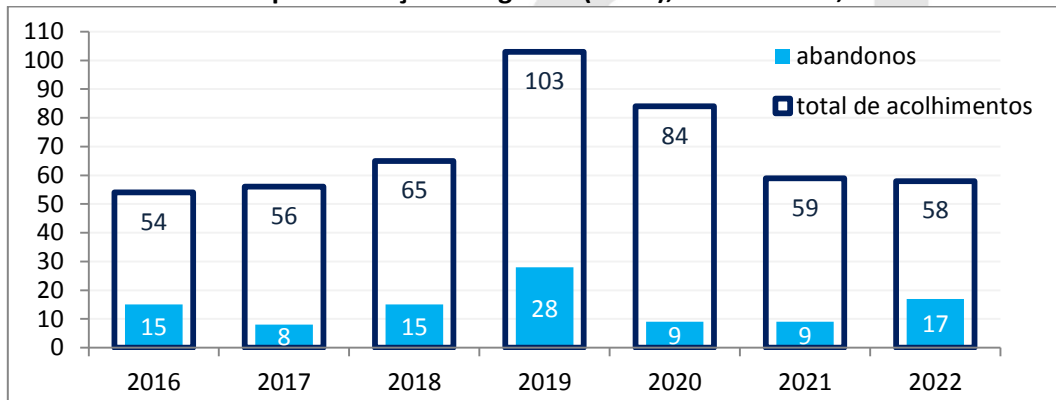
Fonte: CPR (Sistematização da autora).

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. Em 2021 foram promovidos 2.072 atendimentos sociais a crianças não acompanhadas em acolhimento pelo CPR (entre um total de 7.223 atendimentos sociais promovidos em 2021).

Importa ainda atender, como refletem os relatórios de atividade do CPR, que os menores não acompanhados acolhidos são tão móveis como os requerentes e beneficiários de proteção internacional adultos, registando-se por isso também inúmeros abandonos ao longo dos anos (vd. gráfico 3.17), embora se verifique uma diminuição dos abandonos em 2020 (apenas 9 em 84 acolhimentos) e 2021 (9 em 59 acolhimentos) que pode estar associado aos efeitos do contexto pandémico COVID-19, para voltarem a incrementar em 2022 (17 abandonos dos 58 menores em acompanhamento no CACR). 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.

Gráfico 3.17. Número de menores não acompanhados acolhidos na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), e abandonos, entre 2016 e 2022



Fonte: CPR (Sistematização da autora).

3.3.2. Acolhimento de menores não acompanhados recolocados da Grécia

Como se detalhou antes neste relatório (no subcapítulo 1.3.2.2), 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 sobre os 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 então Ministra de Estado e da Presidência e implementação da então 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 de “acolhimento residencial”, 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) 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. Como alertado no Relatório

Casa 2019⁶², 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 interventores – 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).

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 perigo; 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 Direção-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 apoio técnico à equipa técnica e educativa de cada uma das casas de acolhimento especializado; e um nível operacional composto pela equipa técnica e educativa de cada uma dessas 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 referida Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, o que implica para cada um dos menores a aplicação da medida judicial de promoção e proteção, 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. Foram aplicadas as seguintes medidas de promoção e proteção à entrada em território nacional:

- (1) *“acolhimento residencial”*, a executar em casas de acolhimento⁶³, cuja finalidade é, conforme consta do art.º 49 da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, *“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 (...)”*. Com a alteração legislativa de 2017 os jovens podem permanecer no sistema de acolhimento até aos 25 anos;
- (2) *“apoio para a autonomia de vida”*, a executar pelas instituições responsáveis pela resposta de autonomia supervisionada e cuja finalidade, conforme o disposto no art.º 30 do Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro, é *“proporcionar a autonomização do jovem nos contextos escolar, profissional e social, bem como o fortalecimento de relações com os outros e consigo próprio”*.

Para o cumprimento dos objetivos da operação de recolocação de menores estrangeiros não

⁶² O Relatório CASA – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens, do ISS, IP é elaborado anualmente, sendo que desde 2019 caracteriza também crianças e jovens estrangeiros não acompanhados.

⁶³ Respostas especializadas a problemáticas específicas e com necessidades de intervenção educativa e/ou terapêutica.

acompanhados foram abertas **Casas de Acolhimento Especializado (CAE)**⁶⁴, 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 Acompanhados⁶⁵, do qual resultou a abertura de quatro novas casas de acolhimento especializado, respetivamente em Lisboa, Braga, Nazaré e Covilhã. Em 2021 foi ainda criada mais uma resposta de casa de acolhimento especializado no concelho de Cascais, distrito de Lisboa, com capacidade para acolher 12 menores não acompanhados recolocados da Grécia, iniciando o seu funcionamento em agosto de 2021 com a ocupação de todas as vagas. Entretanto, das cinco CAE criadas, duas delas cessaram a atividade (uma no final de março 2022 e outra no final de dezembro 2022) e, por acordo mútuo entre as partes envolvidas, ISS, IP e as Instituições que desenvolviam a resposta, não houve prorrogação dos Protocolos de Cooperação celebrados. Com a implementação do programa, casas de acolhimento da SCML e da CPL, IP, foram também integradas na rede de acolhimento face às necessidades de acolhimento destas crianças e jovens.

Entre 26 de julho e 6 de agosto de 2021, o ISS, IP, abriu a Demonstração de Interesse 1/DI/2021, pretendendo assim celebrar acordos de cooperação atípicos com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento da **resposta social Apartamento de Autonomização (AA)**, dirigido preferencialmente a jovens estrangeiros não acompanhados, e que visam proporcionar aos mesmos a experiência de residir em espaço de acolhimento normalizado e integrado na comunidade, em regime de gestão apoiada e acompanhada, com vista a assegurar a transição adequada para a vida independente e autónoma. Neste âmbito, em 2021, foram criados 8 Apartamentos de Autonomização.

Em agosto de 2021, 8 Instituições do setor social e solidário⁶⁶ viram aprovadas a sua candidatura ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para o desenvolvimento da resposta **Autonomia Supervisionada (AS)** responsável por assegurar os atos materiais de execução da medida “*apoio para autonomia de vida*”. As referidas Instituições assinaram com o ACM, IP uma convenção de subvenção, cujo objeto passa pela concessão de uma contribuição financeira comunitária ao abrigo do FAMI. Estas respostas dispõem de Equipas Técnicas pluridisciplinares para acompanhar e supervisionar os jovens, num rácio de 1 técnico para 10 jovens, assegurando proximidade e disponibilidade para cada um, assente no estabelecimento de uma relação de confiança fundamental para os fazer sentir gradualmente mais seguros nas várias dimensões da sua vida. Numa primeira fase, estas respostas constituíam-se como solução subsequente ao acolhimento dos jovens em CAE ou outras respostas de acolhimento. Entretanto, foi considerado adequado pensar em proporcionar aos jovens que continuaram a ser recebidos ao abrigo do programa de recolocação voluntária, a oportunidade de integração direta em meio natural de vida, devidamente acompanhada e supervisionada pelas Equipas de Autonomia Supervisionada, logo após chegada a território nacional, mediante a aplicação pelos Tribunais da medida de apoio para a autonomia de vida. Assim, foi proposto pelo ACM, IP e pelo ISS, IP em 2021, um novo modelo de acolhimento para JENA (Jovens Estrangeiros Não Acompanhados), que assenta nas diretrizes do modelo promovido pelo

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Localizadas nos distritos de Braga, Bragança, Castelo Branco, Leiria, Lisboa e Santarém

ACM, IP para requerentes e beneficiários de proteção internacional noutros programas para adultos e famílias. Este modelo, no âmbito da sua exequibilidade jurídico/legal (para cuja definição foi solicitado parecer ao Gabinete da Família, da Criança, do Jovem, PGR, em 12 de dezembro de 2021), contribui para ir ao encontro da satisfação de jovens, cujas competências e capacidades são previsivelmente mais compatíveis com a experiência de vida em meio natural de vida. De realçar que os Centros Distritais do ISS, IP onde a resposta de AS estava implementada celebraram, em 2021, 7 Protocolos de Cooperação sem financiamento com as Instituições que a desenvolviam, configurando assim os objetivos e a intervenção a desenvolver no que diz respeito à área de promoção e proteção. Em dezembro de 2022, o ISS, IP através dos Centros Distritais territorialmente competentes – Braga, Castelo Branco, Leiria e Lisboa –, celebrou Protocolos com financiamento com efeitos a partir de janeiro de 2023, com 6 destas Instituições, as que mostraram interesse em continuar com o projeto de AS, dado o término do FAMI em dezembro de 2022.

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.

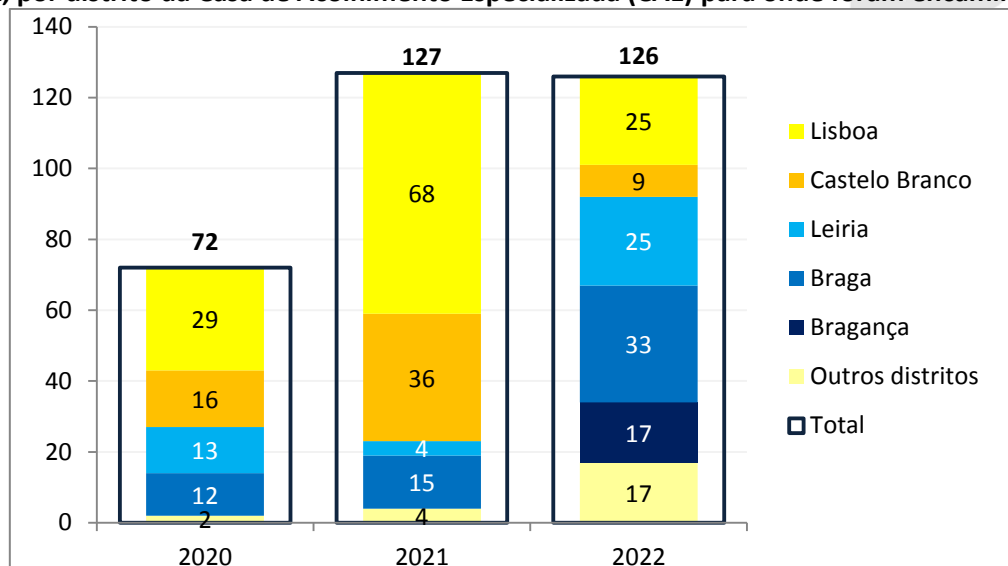
Atendendo à implementação de todos estes procedimentos, em 2020 Portugal acolheu os primeiros 72 menores não acompanhados recolocados da Grécia, do seu compromisso geral de recolocar até 500 crianças e jovens em situação de extrema vulnerabilidade no âmbito do Programa de Recolocação Voluntária de Menores Estrangeiros Não Acompanhados, reforçando em 2021 a implementação deste compromisso com mais 127 chegadas e em 2022 com mais 126 chegadas.

Os menores não acompanhados recolocados da Grécia (tal como os outros menores estrangeiros entrados em Portugal em movimentos não programados) que se encontram protegidos no sistema de acolhimento é aplicada a medida de promoção e proteção “acolhimento residencial”⁶⁷. Em 2020 e 2021, a maioria dos acolhimentos dos menores não acompanhados recolocados da Grécia foi encaminhada no distrito de Lisboa (29 menores acolhidos em 2020 e 68 em 2021), no distrito de Castelo Branco (16 menores acolhidos em 2020 e 36 menores acolhidos em 2021), no distrito de Braga (com 12 menores acolhidos em 2020 e 15 em acolhimento em 2021) e no distrito de Leiria (com 13 menores acolhidos em 2020 e 4 em 2021). Em

⁶⁷ Conforme detalhado no Relatório Casa 2021 (ISS, 2021: 46), nos anos mais recentes observa-se a um aumento das crianças e jovens estrangeiras não acompanhadas (C/JENA) em medida de promoção e proteção “acolhimento residencial” do ISS, por Portugal estar a receber mais grupos provenientes dos campos de refugiados da Grécia no âmbito do movimento programado de recolocação voluntária da Grécia, que acrescenta às crianças e jovens em acompanhamento que haviam chegado em movimentos não programados. Em 2021 dos 136 C/JENA em situação de acolhimento no ISS (+5% que em 2020 quando eram 129), 98 entraram em Portugal ao abrigo da recolocação voluntária da Grécia, 36 em movimento não programado, e 2 de outro programa. Estes 136 C/JENA em acolhimento em 2021 representaram 2,1% do universo global de crianças e jovens acolhidas.

2022, porém, verifica-se uma menor sobre representação do distrito de Lisboa e um incremento da dispersão do acolhimento dos menores não acompanhados pelo território nacional: dos 126 menores não acompanhados recolocados da Grécia e chegados a Portugal em 2022, o maior grupo foi acolhido no distrito de Braga (33 menores), tendo apenas 25 ido para o distrito de Lisboa, outros 25 para o distrito de Leiria, e 17 para o distrito de Bragança (primeiro ano que são acolhidos menores não acompanhados recolocados da Grécia neste distrito), aumentando também o universo (17) que foram acolhidos noutros distritos – vd. gráfico 3.18.

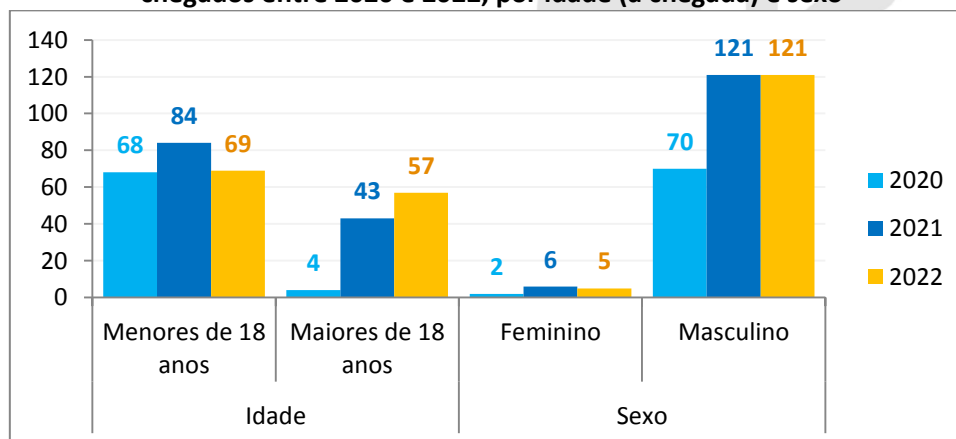
Gráfico 3.18. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia, chegados entre 2020 e 2022, por distrito da Casa de Acolhimento Especializada (CAE) para onde foram encaminhados



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 são do sexo masculino (70 rapazes e apenas 2 raparigas em 2020; 121 rapazes e apenas 6 raparigas em 2021; e 121 rapazes e apenas 5 raparigas em 2022). Em 2020, entre os 72 menores não acompanhados recolocados da Grécia em Portugal, a maioria era menor de 18 anos (68 casos) – maior expressão dos que tinham 17 anos de idade à chegada (32) ou 16 anos (26) –, sendo uma minoria aqueles que à chegada já tinham 18 ou mais anos (4 casos). Em 2021 e 2022, porém, aumenta a expressão dos maiores de 18 anos (43 jovens ou 34% dos casos em 2021, e 57 jovens ou 45,2%), apesar de a maioria manter-se abaixo dos 18 anos (84 casos em 2021, descendo para 69 casos em 2022) – vd. gráfico 3.19.

Gráfico 3.19. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia, chegados entre 2020 e 2022, por idade (à chegada) e sexo



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

Entre as principais nacionalidades chegadas em 2020, ao abrigo deste programa de recolocação de menores não acompanhados da Grécia, destacaram-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). Já em 2021, destacaram-se os nacionais do Afeganistão (59 jovens ou 46,5% das chegadas do último ano), do Paquistão (23), do Bangladesh (14), da Síria (9) e da Somália (5), aumentando a diversidade de nacionalidades com menor número de casos. Do mesmo modo, em 2022, volta-se a encontrar em destaque os nacionais do Afeganistão (42), seguindo-se os nacionais do Paquistão (35), do Bangladesh (19), perdendo os nacionais da Síria expressão (apenas 2 recolocados em 2022) – vd. quadro 3.27.

Quadro 3.27. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia entre 2020 e 2022, por principais nacionalidades à chegada a Portugal

Principais Nacionalidades	2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%
Afeganistão	21	29,2	59	46,5	42	33,3
Paquistão	23	31,9	23	18,1	35	27,8
Bangladesh	1	1,4	14	11,0	19	15,1
Síria	3	4,2	9	7,1	2	1,6
Somália	1	1,4	5	3,9	14	11,1
Egipto	8	11,1	4	3,1	2	1,6
Outras	15	20,8	13	10,2	12	9,5
Total	72	100	127	100	126	100

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

Os 68 (dos 72) menores chegados até ao fim de 2020 foram sendo inseridos em projetos educativos, em articulação com a DGE e DGEstE⁶⁸, 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.

Aos jovens recolocados em Portugal em 2021 e em 2022 e em idade escolar obrigatória (respetivamente, 82 dos 127, e 70 dos 126) foi garantido o acesso à educação (a maioria dos quais em 2022 em turmas do 3º ciclo, nomeadamente do 9º ano do ensino regular ou no 10º ano, quer em cursos científico-humanísticos, quer em cursos profissionais), em articulação com a DGE, DGEstE e ANQEP. A integração escolar dos jovens, planeada⁶⁹ para iniciar cerca de 15 dias após a chegada a Portugal (depois de duas semanas de adaptação

⁶⁸ A intervenção da DGEstE centra-se no domínio da agilização dos procedimentos para assegurar a integração dos jovens em escola da rede pública e proceder ao acompanhamento de proximidade das escolas que recebem os alunos, na perspetiva de promover a inclusão através da interação entre pares, nomeadamente quanto a: (1) simplificar em termos administrativos a matrícula do jovens num determinado ano de escolaridade, em função da escolaridade anterior dos jovens (quando aplicável) ou da sua idade; (2) definir o posicionamento dos jovens em termos de proficiência linguística, após uma avaliação diagnóstica do conhecimento de língua portuguesa, para que o aluno possa começar a ter aulas de Português como Língua Não Materna (PLNM); e (3) equacionar a oferta formativa mais adequada ao nível etário e ao perfil dos jovens. Para menores estrangeiros não acompanhados (MENA), acolhidos em centros de acolhimento, estão, ainda, definidas medidas a adotar fora do contexto escolar (mais em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças_jovens_refugiados/guia_acolhimento_mena_agosto2020.pdf), como sejam, a integração em ambiente escolar de forma progressiva, de acordo com o diagnóstico sociolinguístico e em moldes a articular com os estabelecimentos de ensino; a aprendizagem da língua portuguesa enquanto língua não materna (assegurada pelo Agrupamento de Escolas/Escola Não Agrupada de referência); o acompanhamento por equipa multidisciplinar no centro de acolhimento, constituída por docentes/técnicos especializados, psicólogos, assistentes sociais, intérpretes, monitores; entre outras.

⁶⁹ Foi reportado pelo NAIR em 2021, no seu *Relatório Anual do Acolhimento e Integração de Crianças e Jovens Estrangeiras Não Acompanhadas no Programa de Recolocação Voluntária* (2021: 12), que nem sempre foi possível garantir a inscrição ou transferência de escola de forma ágil, tendo surgido alguns constrangimentos, nem sempre

ao meio, com conhecimento dos espaços para a autonomia e mobilidade), passou a ser efetuada a partir de 2021 de forma descentralizada, em estabelecimentos de ensino dispersos no território da resposta de acolhimento inicial, em grupos de cerca de 5 jovens por escola.

Foi reportado pela DGEstE que os Agrupamentos de Escolas/Escolas Não Agrupadas (AE/ENA) em que estes jovens foram integrados tiveram sempre a preocupação de assegurar a estes jovens a oferta de Português Língua Não Materna (PLNM), prioritariamente, dado que a integração no currículo pode ser progressiva, decidindo a escola, caso a caso, e gradualmente, quais as disciplinas a frequentar, de modo a reforçar a aprendizagem da língua portuguesa. A este nível a intervenção da DGEstE fez-se em articulação com a DGE, a ANQEP e DGAE no que respeita às orientações para a oferta de PLNM, às ofertas de dupla certificação e à disponibilização de recursos às escolas que possibilitem a oferta das aulas de PLNM. As aulas de Português como Língua Não Materna (PLNM⁷⁰) foram garantidas em todas as escolas ou nos Centros Qualifica, mesmo nos períodos de interrupção escolar, para todos os jovens recolocados. Os jovens já maiores de 18 anos foram integrados em cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA⁷¹) ou em aulas de português com professores voluntários, mantendo-se o SPEAK como parceiro essencial no ensino não formal do português, disponibilizando um programa à medida (também online) em várias CAE.

Complementarmente, foi celebrado um protocolo de colaboração entre o ACM e a UNICEF que veio também dar resposta a necessidades de formação diagnosticadas para as comunidades educativas que acolhem jovens menores não acompanhados nas escolas (e.g. formação de capacitação de profissionais que, em contexto escolar, interagem com jovens menores não acompanhados).

Noutras vertentes de acolhimento e integração, todos os jovens foram inscritos no SNS, com atribuição de número de utente, e cumpriram o plano nacional de vacinação, incluindo as vacinas COVID-19. O encaminhamento para consultas de especialidade do SNS é reconhecido como uma dimensão que carece de maior atenção, atendendo a que nem sempre é célere o suficiente para dar resposta à necessidade de primeiros cuidados de saúde ou primeira consulta dos jovens.

Finalmente, as respostas de acolhimento promoveram ainda diversas atividades sociais, nas áreas do desporto, artes, passeios culturais, colónias de férias, nas quais cada jovem tem sido integrado de acordo com o seu perfil e interesses individuais. Neste âmbito é de destacar ainda o protocolo celebrado entre o ACM e a Fundação Benfica em 2020, a partir do qual vários jovens integraram atividades de futebol e de aquisição de competências no decurso de 2021 em dois polos (Lisboa e Braga).

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 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, Apartamento de Autonomização ou em Comunidade Terapêutica; (2) a integração em meio natural de vida (apartamento ou partes de casa) no âmbito da resposta de Autonomia Supervisionada; (3) integração em família de acolhimento; 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.

resolvidos em tempo útil. No distrito de Lisboa, muitos jovens aguardaram várias semanas após o início do ano letivo até que as escolas recebessem indicação para aceitar a sua inscrição, ou para saber em que ano ou ciclo escolar tinham sido colocados.

⁷⁰ Para maior detalhe acerca deste programa de aprendizagem do português em meio escolar obrigatório até ao secundário, por alunos com português como língua não materna vd. Oliveira (2022: 135-139).

⁷¹ Para maior detalhe acerca deste programa vd. Oliveira (2022: 139-145).

Embora as transferências destes menores para Portugal tenham iniciado em julho de 2020, no final do ano de 2020 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). Durante o ano de 2021 a transferência para respostas subsequentes dos 127 jovens que chegaram durante o ano, bem como dos restantes 68 que tinham chegado em 2020, ocorreu em diferentes velocidades nos diversos territórios onde foram acolhidos, totalizando 35 transferências efetuadas (a acumular com as 4 do ano anterior). Foi no distrito de Lisboa (na CAE de Penha de França e na SCML), onde a maioria das respostas estavam já implementadas previamente ao protocolo de recolocação dos menores não acompanhados da Grécia, que se efetuaram a maioria das transições para a integração e autonomia (27 das 35 transferências de 2021 ou 31 encaminhamentos dos 39 efetuados entre 2020 e 2021), tendo nos restantes territórios ocorrido apenas situações pontuais. Já no final do ano de 2022 a situação dos 220 menores recolocados em acompanhamento do ISS em medidas de proteção de jovens e menores em Portugal era a seguinte: 34 jovens encontrava-se em casa de acolhimento especializado e 30 jovens em resposta de acolhimento inicial (19 da SCML e 11 da CPL); estando já 30 em apartamento de autonomização e 40 em autonomia supervisionada; sendo de realçar ainda o registo de no final de 2022 de 64 jovens desaparecidos (56 abandonaram respostas de acolhimento inicial e 8 abandonaram respostas subsequentes) e 18 com cessação de apoio do ISS (vd. quadro 3.28).

Quadro 3.28. Número de menores não acompanhados recolocados da Grécia em respostas subsequentes do ISS em 2022, com medidas de proteção de jovens e menores em Portugal

Resposta Subsequente	N	%
Casa de Acolhimento Especializado c/ JENA	34	15,5
Casa de Acolhimento Generalista (IPSS)	2	0,9
Apartamento de Autonomização	30	13,6
Autonomia Supervisionada	40	18,2
Comunidade Terapêutica	1	0,5
Acolhimento Familiar	1	0,5
Resposta de Acolhimento Inicial da SCML	19	8,6
Resposta de Acolhimento Inicial da CPL	11	5,0
Desaparecidos *	64	29,1
Cessaçã o da Medida	18	8,2
Total	220	100

Fonte: ISS (sistematização da autora). // Nota: 56 de respostas de acolhimento inicial e 8 de respostas subsequentes.

Analisando os desaparecimentos (abandonos) de jovens não acompanhados recolocados da Grécia do programa de acolhimento (4 em 2020, 37 em 2021 e 54 em 2022, conforme detalhado no subcapítulo 2.4.3), o Conselho de Supervisão e Acompanhamento deste programa sinalizou a eventual necessidade de rever o modelo de acolhimento inicial destes menores não acompanhados, nomeadamente realçando os efeitos positivos do acolhimento em meio natural de vida: *Os resultados obtidos convocam à reflexão necessária, na medida em que têm uma expressão muito significativa e tendem a traduzir-se na continuidade de situações de perigo e especial vulnerabilidade para os jovens desaparecidos. (...) Este indicador permite equacionar a necessidade de se ponderar a revisão do modelo de acolhimento inicial, experimentando, em próximos grupos a receber, o acolhimento direto em meio natural de vida enquadrado pela medida de apoio para a autonomia de vida, devidamente apoiada por equipas de integração comunitária.* (Cit. in NAIR/ACM, *Relatório Anual do Acolhimento e Integração de Crianças e Jovens Estrangeiras Não Acompanhadas no Programa de Recolocação Voluntária*, 2021: 6-8).

3.4. Acolhimento de deslocados da Ucrânia em Proteção Temporária

No contexto da guerra na Ucrânia, Portugal ampliou o âmbito da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia, ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2003. Portugal tomou a iniciativa de conceder a proteção temporária de pessoas deslocadas da Ucrânia mesmo antes da aprovação pelo Conselho da União Europeia da Decisão de Execução (UE) do Conselho 2022/382, de 4 de março 2022, com a Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março, ajustando posteriormente esse enquadramento com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março, na decorrência da decisão europeia. Neste âmbito, a partir de março de 2022, o XXII Governo Constitucional de Portugal aprovou um pacote de medidas especiais para o acolhimento, proteção e integração de pessoas deslocadas da Ucrânia em Portugal, envolvendo serviços públicos, autarquias e sociedade civil distribuídas por todo o território nacional, que se destacam neste subcapítulo.

3.4.1. Distribuição geográfica dos deslocados da Ucrânia

Antes de retratar as respostas de acolhimento e de integração definidas para os beneficiários de proteção temporária em Portugal, é importante conhecer a distribuição dos deslocados da Ucrânia pelo território nacional, permitindo compreender se se verifica a mesma opção de descentralização adotada nos programas de acolhimento para reinstalados e recolocados, embora neste caso se deva atender ainda aos padrões de distribuição dos fluxos de imigrantes ucranianos anteriormente chegados ao território nacional e que explicam a existência de redes sociais distribuídas por Portugal para grande parte dos deslocados da Ucrânia acolhidos durante o ano de 2022.

Considerando a distribuição geográfica por Portugal, segundo dados administrativos sistematizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), dos 56.599 pedidos de proteção temporária concedidos em 2022 em Portugal, a maioria dos beneficiários de proteção estava em acolhimento no distrito de Lisboa (41,7%), destacando-se nesse distrito os municípios de Lisboa (21,7% dos deslocados da Ucrânia acolhidos em Portugal ou 12.276 pessoas), de Cascais (6,2% ou 3.510 pessoas) e de Sintra (3,4% ou 1.915 pessoas) com mais deslocados. O distrito de Faro (12,2% ou 6.878 pessoas, das quais 1.394 estava no concelho de Albufeira, 1.269 em Portimão e 1.179 em Loulé), do Porto (11,3% ou 6.376 pessoas, das quais 2.883 estavam no concelho do Porto), de Setúbal (7% ou 3.990 pessoas) e de Leiria (5,7% ou 3.205 pessoas) são os outros quatro distritos de Portugal com mais beneficiários de proteção temporária em acolhimento (vd. quadro 3.29). Considerando o papel das redes sociais de familiares e amigos da comunidade ucraniana imigrada em Portugal desde a viragem do século, nomeadamente na facilitação do acolhimento e integração, apoiando na procura de acomodações, de emprego, de escola, e na mediação de barreiras linguísticas e culturais, importa recordar a distribuição geográfica dos 27,2 mil cidadãos ucranianos que já residiam em Portugal em 2021 – cerca de 31% (8,3 mil) residiam no distrito de Lisboa, 20% (5,4 mil) residiam no distrito de Faro, 10% (2,8 mil) no distrito de Leiria, 6,4% (1,7 mil) no distrito de Santarém, 6,3% (1,7 mil) no distrito de Setúbal, 5,7% (1,5 mil) no distrito do Porto e 5,4% (1,5 mil) no distrito de Aveiro –, identificando-se assim alguma reprodução da distribuição geográfica da comunidade ucraniana imigrante e já residente no país antes da guerra, na distribuição geográfica em Portugal dos deslocados da Ucrânia.

Comparando a distribuição dos deslocados da Ucrânia pelo território português com a distribuição do total de estrangeiros residentes em Portugal (aprofundado em Oliveira, 2022: 49-55), embora globalmente se destaquem os mesmos distritos e municípios, identificam-se hierarquias ligeiramente distintas. Desde logo observam-se variações do impacto que os titulares de proteção temporária têm no total de estrangeiros residentes nos diferentes territórios de Portugal: em 2022 os distritos onde os deslocados da Ucrânia tiveram maior impacto foram Leiria (cerca de 119 deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes nesse distrito), Porto (cerca de 115 deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes) e Santarém (105 deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes); quando, em contraste, tiveram menor impacto nos distritos de Setúbal (cerca de 60 deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito), de Faro (cerca de 65 deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito) e de Beja (cerca de 50

deslocados por cada 1000 estrangeiros residentes no distrito). Contrastes semelhantes se observam se a análise for feita em função dos principais concelhos de Portugal que acolheram em 2022 beneficiários de proteção temporária: enquanto no Porto e em Lisboa por cada 1000 residentes estrangeiros foram acolhidos, respetivamente, cerca de 152 e 113 deslocados da Ucrânia; em Sintra, Loulé ou Odivelas por cada 1000 estrangeiros residentes foram apenas acolhidos, respetivamente, cerca de 45, 63 e 41 deslocados da Ucrânia (vd. quadro 3.29).

Quadro 3.29. Pedidos de proteção temporária concedidos em Portugal, por distrito e principais concelhos de acolhimento, em 2022

Distritos			Deslocados por 1000 estrangeiros residentes*	Principais concelhos			Deslocados por 1000 estrangeiros residentes*
	N	%			N	%	
Lisboa	23.577	41,7	80,0	Lisboa	12.276	21,7	112,7
Faro	6.878	12,2	65,4	Cascais	3.510	6,2	102,9
Porto	6.376	11,3	114,9	Porto	2.883	5,1	152,1
Setúbal	3.990	7,0	59,6	Sintra	1.915	3,4	45,1
Leiria	3.205	5,7	118,9	Albufeira	1.394	2,5	84,8
Aveiro	1.938	3,4	95,0	Portimão	1.269	2,2	105,6
Santarém	1.913	3,4	104,8	Loulé	1.179	2,1	63,0
Braga	1.849	3,3	78,3	Oeiras	1.165	2,1	82,8
Coimbra	1.652	2,9	94,1	Almada	1.141	2,0	68,9
Beja	802	1,4	50,3	V. Nova Gaia	1.014	1,8	96,5
Viseu	727	1,3	99,8	Leiria	883	1,6	117,7
Castelo Branco	584	1,0	77,8	Odivelas	853	1,5	41,0
Viana Castelo	534	0,9	71,2	Loures	764	1,3	35,4
Évora	482	0,9	98,3	Faro	761	1,3	78,3
Guarda	374	0,7	139,3	Braga	735	1,3	57,8
Portalegre	204	0,4	70,8	Setúbal	729	1,3	76,7
Vila Real	192	0,3	66,5	Mafra	699	1,2	114,3
Bragança	183	0,3	47,5	Coimbra	693	1,2	86,5
Açores	215	0,4	48,0	Amadora	690	1,2	29,0
Madeira	802	1,4	77,1	Lagos	684	1,2	58,7
Total Geral	56.599	100	81,0	Total Geral	56.599	100	81,0

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

Nota: 122 pedidos concedidos sem identificação do distrito de acolhimento. // * para efeitos de estimativa dos estrangeiros residentes consideram-se os dados apurados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para 2021.

3.4.2. Dimensões de acolhimento e integração em Portugal

Respondendo à chegada de deslocados da Ucrânia na UE27, ao longo do ano de 2022, Portugal reagiu politicamente, legalmente e institucionalmente. O país criou um programa especial de proteção a cidadãos deslocados da Ucrânia provindos do conflito (*Portugal for Ukraine*), promovendo uma plataforma (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) onde congregou todas as ações do Estado português, incluindo as dimensões da documentação da proteção temporária, e do acolhimento e integração no país.

Foi dado acesso célere a autorização de residência, ao abrigo do regime de proteção temporária, em procedimento simplificado com dispensa de prova de correr perigo. A proteção temporária em Portugal, a partir de março de 2022, conduziu à concessão automática de uma Autorização de Residência, ao abrigo do regime de proteção temporária, a qual garantiu a atribuição automática e direta a cada cidadão dos números de identificação da Segurança Social (NISS), de identificação fiscal (NIF) e de utente do Sistema Nacional de Saúde (SNS). Esta agilização do acesso aos serviços públicos introduziu alguma inovação de

natureza administrativa em Portugal de resposta ao acolhimento e integração de migrantes (Angelis et al., 2023: 14). Segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2022 foram concedidos 56.599 pedidos de proteção temporária por Portugal, havendo o registo de 1.529 cancelamentos do estatuto de proteção temporária por iniciativa dos próprios no decurso do ano (em virtude de não necessitarem mais da proteção do Estado português por regresso à Ucrânia ou ida para outro Estado-membro onde requereram proteção temporária), o que resulta numa expectativa de um total de 55.070 pessoas deslocadas da Ucrânia que estiveram em acolhimento em Portugal em 2022. Desse universo é relevante ponderar o número de pessoas que adquiriram, de forma direta e automática, a número de serviços públicos nacionais: em 2022 há o registo de 51.412 deslocados da Ucrânia que tiveram número de utente de saúde atribuído (93,4% das pessoas em acolhimento), 49.233 que tiveram o NISS atribuído (89,4% das pessoas em acolhimento), e 46.004 que tiveram o NIF atribuído (83,5% das pessoas em acolhimento) – vd. quadro 3.30.

Quadro 3.30. Pessoas com proteção temporária em Portugal (deslocados da Ucrânia), com NISS, número de Utente de Saúde (NUS) e NIF atribuídos, por total de pessoas em acolhimento, em 2022

Pessoas com Proteção Temporária em Portugal (deslocados da Ucrânia)	2022	
	N	%
N.º de Utente de Saúde (NUS) atribuídos *	51.412	93,4
N.º de NISS atribuídos**	49.233	89,4
N.º de NIF atribuídos***	46.004	83,5
Pedidos de proteção temporária concedidos****	56599	
Cancelamento do estatuto de proteção temporária por iniciativa dos próprios****	1529	
Total de pessoas em acolhimento (pedidos concedidos menos cancelamentos)	55070	100

Fonte: *DGS/SPMS, **ISS, ***Autoridade Tributária (AT), ****SEF (sistematização da autora).

A proteção temporária para deslocados da Ucrânia, com duração inicial de um ano e prorrogável por períodos de seis meses (continuando a verificar-se as condições que impedem o regresso das pessoas ao seu país), foi sendo complementada por várias medidas sociais excecionais que demonstram a resposta célere e ágil de Portugal no quadro de um conflito armado a partir de 24 de fevereiro de 2022: e.g. Decreto-Lei n.º 24-B/2022, de 11 de março, que estabeleceu medidas excecionais de forma a assegurar “um acolhimento e integração efetivos, credíveis e céleres do afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia”, nomeadamente ao nível da aplicação do apoio de alojamento urgente (estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio), do estatuto de estudante do ensino superior em situação de emergência, da troca de títulos de condução estrangeiros por carta de condução portuguesa e de certificação profissional de motoristas, e do procedimento de reconhecimento de qualificações profissionais e competências; Portaria n.º 138/2022, de 8 de abril, relativamente à frequência de creche e de centros de atividades de tempos livres para crianças deslocadas da Ucrânia.

A atribuição automática dos números dos serviços públicos portugueses (de saúde, de segurança social e de finanças), foi suplementada por respostas em várias dimensões de acolhimento e integração com critérios já válidos para os beneficiários de proteção internacional chegados a Portugal em movimentos programados⁷². Detalham-se de seguida, em subpontos, as respostas definidas para os deslocados da Ucrânia acolhidos em Portugal, para as diferentes dimensões de integração, quanto ao acesso à saúde, apoio social, educação, aprendizagem da língua portuguesa, alojamento e emprego. Complementando essa informação, apresentam-se ainda os dados dos atendimentos em serviços transversais de integração para migrantes, nacionais e locais, com o foco na proteção temporária em 2022.

⁷² Embora o fluxo de deslocados da Ucrânia não seja programável nem previsível, já que os deslocados têm o direito de escolher livremente o país da União Europeia em que querem residir, sem serem (re)tomados a cargo para o primeiro Estado-membro onde realizem um pedido (conforme detalhado em Angelis et al, 2023: 8).

Quadro 3.31. Atendimentos SOS Ucrânia na rede de serviços de integração de migrantes do ACM, por CNAIM, CLAIM e LAM, em 2022

Atendimentos SOS Ucrânia	N	%
Atendimentos SOS Ucrânia nos CLAIM		
CLAIM Politécnico de Viseu	919	10,0
CLAIM Matosinhos	793	8,7
CLAIM Porto - JRS	766	8,4
CLAIM Almeirim	536	5,9
CLAIM Gondomar	509	5,6
CLAIM Oliveira do Bairro	476	5,2
CLAIM Trofa	439	4,8
CLAIM Tábua	400	4,4
CLAIM Castelo Branco	328	3,6
CLAIM Torres Vedras	320	3,5
Total de atendimentos	9.147	100
Atendimentos SOS Ucrânia nos CNAIM		
CNAIM Porto	3.165	26,6
CNAIM Lisboa	6.155	51,6
CNAIM Beja	261	2,2
CNAIM Faro	2.339	19,6
Total de atendimentos	11.920	100
Serviços da Linha de Apoio ao Migrante (LAM)		
Número de chamadas da LAM a deslocados da Ucrânia ou sobre proteção temporária	5.616	
Número de Traduções Telefónicas em língua ucraniana	799	

Fonte: ACM (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 3.32. Atendimentos SOS Ucrânia da rede de CLAIM, em 2022

Atendimentos SOS Ucrânia nos CLAIM	N	%
Interlocutor		
Imigrante	8.513	93,1
Familiares	205	2,2
Administração Local	102	1,1
Unidades de Saúde	93	1,0
Outros	234	2,6
Assunto do atendimento		
SOS Ucrânia - Proteção Temporária	3.112	26,8
SOS Ucrânia - Alimentação	1.271	10,9
SOS Ucrânia - Saúde	1.151	9,9
SOS Ucrânia - Outro apoio social	1.018	8,8
SOS Ucrânia - Língua Portuguesa	791	6,8
SOS Ucrânia - Habitação	745	6,4
SOS Ucrânia - Emprego	622	5,4
SOS Ucrânia - Educação	620	5,3
SOS Ucrânia - Alojamento	603	5,2
SOS Ucrânia - Outro Assunto	1681	14,5

Fonte: ACM (sistematização e cálculos da autora).

A rede de serviços de integração para migrantes do ACM também foi orientada para uma resposta especializada aos deslocados da Ucrânia, convergindo ações para a grande intervenção denominada *SOS Ucrânia* (mais em <https://www.acm.gov.pt/pt/-/sos-ucrania>), tendo sido amplamente divulgada a resposta

de apoio disponibilizada pelos quatro Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) do Porto, Lisboa, Beja e Faro, dos 140 Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), e da Linha de Apoio a Migrantes (LAM), nomeadamente o Serviço de Tradução Telefónica do ACM. Entre fevereiro e 31 de dezembro de 2022, os 140 CLAIM promoveram 9.147 atendimentos no âmbito da intervenção SOS Ucrânia, destacando-se com maior número de atendimentos os CLAIM da Região Norte (CLAIM do Politécnico de Viseu com o maior número de atendimentos, 919 a representar 10% dos atendimentos de todo o país na rede CLAIM, seguindo-se o CLAIM de Matosinhos com 793 e o CLAIM do Porto com 766). Por sua vez, os quatro CNAIM asseguraram 11.920 atendimentos no âmbito da intervenção SOS Ucrânia, concentrando-se mais de metade desses atendimentos no CNAIM de Lisboa (6.155), seguindo-se o CNAIM do Porto (3.165 atendimentos). A Linha de Apoio ao Migrante também acolheu 5.616 chamadas de deslocados da Ucrânia ou sobre proteção temporária, e foram promovidos 799 traduções telefónicas em língua ucraniana (vd. quadro 3.31).

Considerando os detalhes fornecidos pela rede CLAIM dos atendimentos promovidos no âmbito da intervenção SOS Ucrânia, identifica-se que a maioria dos atendimentos é feito para imigrantes (93,1% dos 9.147 atendimentos), destacando-se nos assuntos dos atendimentos questões relacionadas com as formalidades da proteção temporária (assunto abordado em 3.112 atendimentos ou 26,8% dos atendimentos), alimentação (assunto abordado em 1.271 atendimentos), saúde (1.151), apoio social (1.018), aprendizagem da língua portuguesa (791), habitação (745), emprego (622), educação (620) e alojamento (603 atendimentos) – vd. quadro 3.32.

Saúde

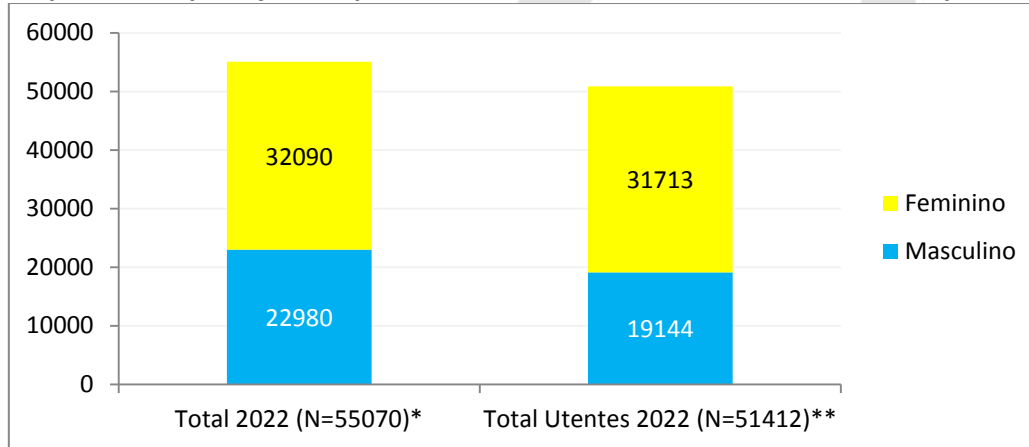
Na plataforma *Portugal for Ukraine* (<https://portugalforukraine.gov.pt/>), entre as ações do Estado português para deslocados da Ucrânia, foram divulgadas as condições de acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) português, as medidas de prevenção e proteção contra a COVID-19 (incluindo vacinação), e as condições de cumprimento do plano nacional de vacinação para adultos e crianças para conter doenças graves evitáveis pela vacinação (e.g. sarampo, poliomielite, tuberculose, gripe). É explicado que o SNS português é tendencialmente gratuito (havendo taxas moderadoras a pagar para determinados serviços) e qualquer cidadão registado pode aceder a um Hospital ou Centro de Saúde, sendo que o pedido de Proteção Temporária atribui automaticamente o Número Nacional de Utente do SNS ao requerente e membros da sua família (como consta na Resolução de Conselho de Ministros n.º 29-D 2022, de 11 de março de 2022), assegurando assim o acesso universal a todos os serviços do SNS português, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais, nomeadamente para a prestação de cuidados no âmbito dos programas de saúde materno-infantil, atualização das vacinas, cuidados hospitalares e demais programas de saúde em vigor. É recomendado que imediatamente após a instalação no local de residência (preferencialmente durante os 14 dias seguintes) os deslocados da Ucrânia contactem o Centro de Saúde da área de residência para registar-se a si e à sua família, para ter acesso a cuidados de saúde, ao Programa Nacional de Vacinação (PNV) e a acompanhamento de eventual situação de saúde prévia.

A 19 de março de 2022, a Direção-Geral da Saúde (DGS) publicou uma norma (Norma 3/2022⁷³) para definir as estratégias de vacinação de cidadãos estrangeiros no contexto de proteção temporária, considerando que a vacinação é uma das prioridades do programa de acolhimento em matéria de saúde. De acordo com essa norma, os esquemas vacinais de origem dos cidadãos devem ser adaptados de acordo com os recomendados em Portugal. Considerando o maior risco de determinadas doenças evitáveis pela vacinação em países com baixas coberturas vacinais e perante conjunturas disruptivas, como o conflito armado, foram definidas prioridades de vacinação contra o sarampo e contra a poliomielite. Adicionalmente, foram emitidas recomendações relativas à vacinação contra a tuberculose, contra a COVID-19 e contra a gripe sazonal, cumprindo o estipulado no Programa Nacional de Vacinação (Portaria n.º 248/2017 e Norma

⁷³ Norma disponível em <https://www.dgs.pt/normas-orientacoes-e-informacoes/normas-e-circulares-normativas/norma-n-0032022-de-19032022-pdf.aspx>

18/2020), que determina que todas as pessoas presentes em Portugal têm o direito a ser vacinadas.⁷⁴ A partir de 21 de março o SNS disponibilizou também uma consulta especializada (no Hospital de Dona Estefânia – Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central) para o acompanhamento de jovens e crianças chegadas da Ucrânia, focando a perspetiva sanitária.

Gráfico 3.20. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e total de pessoas com pedidos de proteção temporária concedidos (deduzindo cancelamentos), por sexo, em 2022



Fonte: *SEF, **DGS/SPMS (555 casos com sexo desconhecido em 2022) (sistematização da autora).

Recorrendo a dados administrativos disponibilizados pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) acerca da inscrição como utente de saúde (NUS) no Serviço Nacional de Saúde - SNS (inscrição ativa no final do ano de 2022), identificam-se algumas tendências relevantes sobre o acolhimento e a relação das pessoas deslocadas da Ucrânia com proteção temporária em Portugal com o SNS, sendo a formalização desta inscrição e atribuição do NUS uma dimensão contemplada no processo de integração no país. Os dados apurados pelo SPMS permitem comparar algumas das características sociodemográficas do universo de inscritos com NUS, com o universo total das pessoas deslocadas da Ucrânia com pedidos de proteção temporária concedidos. Sobressai, desde logo, que nem todos os deslocados com pedido de proteção temporária concedida em Portugal em 2022 obtiveram o número de utente de saúde: contabilizam-se, em 2022, 91 pessoas com número de utente de saúde por cada 100 deslocados da Ucrânia com pedido de proteção temporária. Nota-se que os desvios na obtenção do número de utente de saúde são ligeiramente maiores nos deslocados da Ucrânia do sexo masculino, que os deslocados do sexo feminino (vd. gráfico 3.20): as beneficiárias de proteção temporária mostram maior taxa de inscrição no Serviço Nacional de Saúde (98,8%, ou 31,7 mil números de utentes de saúde atribuídos por 32,1 mil pessoas deslocadas da Ucrânia em acolhimento em Portugal em 2022 do sexo feminino), que os beneficiários do sexo masculino (83,3% ou 19,1 mil utentes dos 23 mil deslocados). Tal como identificado para o universo total de pessoas (58,3%) com proteção temporária concedida (deduzindo os cancelamentos), verifica-se uma sobre representação do sexo feminino no universo de deslocados da Ucrânia que obtiveram em 2022 o número de utente de saúde (62,4%).

Considerando, por outro lado, o **grupo etário dos utentes de saúde**, por comparação à distribuição etária dos deslocados da Ucrânia com proteção temporária concedida, embora se identifiquem alguns desvios é difícil apurar com rigor, atendendo a que os dados administrativos do SEF e do SPMS não partilham os mesmos intervalos de idades (vd. quadro 3.33). Como descrito antes (no subcapítulo 1.3.4), os dados sistematizados pelo SEF realçam uma maioria de concessões de proteção temporária em Portugal para deslocados com entre 18 e 34 anos de idade (41,4%), seguindo-se o grupo etário dos 35 aos 65 anos de idade (28,6%), e os menores de 18 anos a representar cerca de um quarto dos pedidos de proteção

⁷⁴ Para promover a adesão a estas medidas foi publicada informação adicional sobre vacinação de cidadãos estrangeiros no contexto de proteção temporária, disponível em português, inglês e ucraniano: <https://portugalforukraine.gov.pt/wp-content/uploads/2022/04/Vacinac%CC%A7a%CC%83o-migrantes-V8-trilingue.pdf>

temporária concedidos (24,7%). Já nos utentes de saúde deslocados da Ucrânia, nota-se que os menores de 20 anos representam cerca de um terço (15,3% com até 9 anos de idade e 14,9% com entre 10 e 19 anos), tendo mais de metade entre 20 e 59 anos de idade (44,1% com idades entre os 20 e os 39 anos e 16,6% com entre 40 e 59 anos).

Quadro 3.33. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e total de pessoas com pedidos de proteção temporária concedidos, por grupo etário, em 2022

Grupos Etários	Pedidos de proteção temporária concedidos*		Grupos Etários	N.º de Utente de Saúde (NUS) atribuídos **	
	N	%		N	%
0-13 anos	11.213	19,8	0-9 anos	7.845	15,3
14-17 anos	2.748	4,9	10-19 anos	7.670	14,9
18-34 anos	23.440	41,4	20-39 anos	22.678	44,1
35-64 anos	16.160	28,6	40-59 anos	8.530	16,6
65≤	3.038	5,4	60≤	4.689	9,1
Total	56.599	100	Total	51.412	100

Fonte: *SEF, **DGS/SPMS (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 3.34. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e total de pessoas com pedidos de proteção temporária concedidos, por principais nacionalidades, em 2022

Nacionalidade	Pedidos de Proteção Temporária concedidos*		Nacionalidade	Utentes com NUS atribuídos**		
	N (B)	%		N (A)	%	% A/B
Ucrânia	44.524	78,7	Ucrânia	45.627	88,7	102,5
Nigéria	3.843	6,8	Nigéria	1.371	2,7	35,7
Marrocos	2.065	3,6	Índia	735	1,4	81,8
Índia	899	1,6	Marrocos	468	0,9	22,7
Argélia	777	1,4	Rússia, Federação	425	0,8	65,8
Paquistão	682	1,2	Argélia	389	0,8	50,1
Rússia, Federação	646	1,1	Bielorrússia	377	0,7	78,1
Gana	562	1,0	Paquistão	360	0,7	52,8
Bielorrússia	483	0,9	Gana	333	0,6	59,3
Camarões	216	0,4	Nepal	162	0,3	98,2
Nepal	165	0,3	Bangladeche	139	0,3	94,6
Bangladesh	147	0,3	Camarões	125	0,2	57,9
Angola	131	0,2	Angola	111	0,2	84,7
Total	56.599	100	Total	51.412	100	90,8

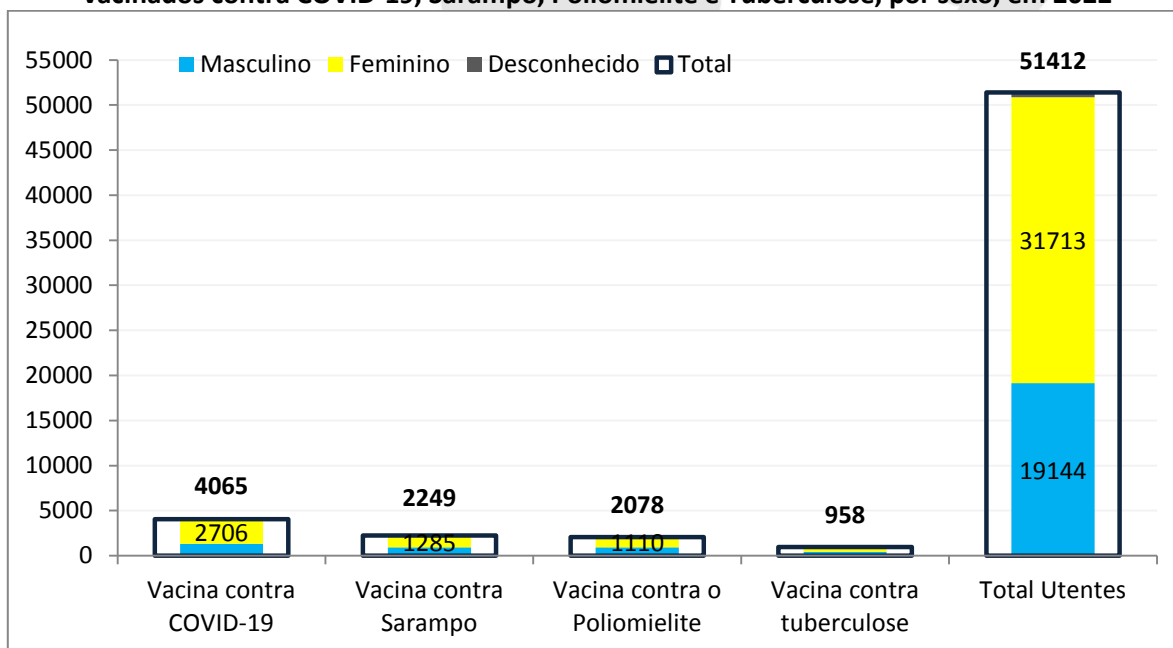
Fonte: *SEF, **DGS/SPMS (sistematização e cálculos da autora).

Como nas demais dimensões de integração, na saúde, verifica-se que os deslocados da Ucrânia com número de utente de saúde não são um todo homogêneo. Considerando as nacionalidades numericamente mais representadas no universo de pessoas deslocadas da Ucrânia com número de utente de saúde, observa-se desde logo que não há uma reprodução direta da ordenação das nacionalidades mais numerosas no total de pedidos de proteção temporária concedidos (vd. quadro 3.34). Embora os nacionais da Ucrânia se destaquem nos dois universos (78,7% dos pedidos concedidos de proteção temporária e 88,7% dos utentes com NUS atribuídos a deslocados da Ucrânia em 2022), verifica-se que é nessa nacionalidade que a taxa de inscrição no SNS é maior e/ou tem mais utentes inscritos que pedidos de proteção concedidos em 2022: por cada 102 utentes com NUS atribuído de nacionalidade ucraniana há 100 pedidos de proteção temporária concedida. Em contrapartida, verifica-se de uma maneira geral, menor proporção de utentes com NUS atribuídos por pedidos concedidos de proteção temporária a deslocados da Ucrânia de outras nacionalidades: e.g. apenas 23 utentes por cada 100 pedidos concedidos nos nacionais

de Marrocos; 36 utentes por cada 100 beneficiários de proteção temporária de nacionais da Nigéria; 50 utentes por cada 100 de nacionais da Argélia; e 53 utentes por cada 100 de nacionais do Paquistão.

Também para promover a proteção à saúde e o acesso à prestação de cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde (SNS), em igualdade de tratamento com os demais beneficiários do SNS, é incentivado a integração no plano nacional de **vacinação** para todos os residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou condição legal no país. Neste âmbito, os dados administrativos do SPMS permitem caracterizar o perfil dos utentes deslocados da Ucrânia vacinados em Portugal em 2022.

Gráfico 3.21. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e utentes vacinados contra COVID-19, Sarampo, Poliomielite e Tuberculose, por sexo, em 2022



Fonte: DGS/SPMS (sistematização da autora).

Considere-se desde logo os dados relativos à vacinação contra a COVID-19 (pelo menos 1 dose). Embora a vacina contra a COVID-19 seja aquela que mais utentes de saúde deslocados da Ucrânia administraram em Portugal em 2022 (4.065), por comparação às restantes vacinas sobre as quais há dados disponíveis (2.249 vacinados contra o sarampo, 2078 contra a poliomielite, e 958 contra a tuberculose), nota-se uma relativamente reduzida taxa de adesão à vacinação contra a COVID-19 (apenas 7,9% ou 4 mil dos deslocados da Ucrânia com número de utente de saúde), sendo ligeiramente mais proeminente a procura desta vacina em pessoas com mais de 40 anos de idade (vd. quadro 3.35) e em algumas nacionalidades (e.g. 15,3% de Angola versus 8,2% da Ucrânia, 7,8% da Rússia, e apenas 1,2% da Nigéria - vd. quadro 3.36).

Quadro 3.35. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e utentes vacinados contra a COVID-19, por grupo etário, em 2022

Grupos Etários	N.º de Utente de Saúde (NUS) atribuídos		N.º Utentes vacinados		
	N (B)	%	N (A)	%	% A/B
0-9	7.845	15,3	140	3,4	1,8
10-19 anos	7.670	14,9	365	9,0	4,8
20-39	22.678	44,1	2.108	51,9	9,3
40-59	8.530	16,6	892	21,9	10,5
60≤	4.689	9,1	560	13,8	11,9
Total	51.412	100	4.065	100	7,9

Fonte: DGS/SPMS (sistematização e cálculos da autora).

Quadro 3.36. Pessoas deslocadas da Ucrânia com número de Utente de Saúde (NUS) atribuído e utentes vacinados contra a COVID-19, por principais nacionalidades, em 2022

País de Nacionalidade	N.º de Utente de Saúde (NUS) atribuídos		N.º Uteses vacinados		
	N (B)	%	N (A)	%	% A/B
Ucrânia	45627	88,7	3749	92,2	8,2
Índia	735	1,4	86	2,1	11,7
Paquistão	360	0,7	39	1,0	10,8
Bielorrússia	377	0,7	38	0,9	10,1
Rússia	425	0,8	33	0,8	7,8
Angola	111	0,2	17	0,4	15,3
Bangladesh	139	0,3	16	0,4	11,5
Nigéria	1371	2,7	16	0,4	1,2
Total	51412	100	4065	100	7,9

Fonte: DGS/SPMS (sistematização e cálculos da autora).

Apoio social

A proteção temporária em Portugal salvaguarda que os cidadãos que necessitem possam aceder a prestações sociais do regime não contributivo⁷⁵, nomeadamente ao Rendimento Social de Inserção (RSI) e ao Abono de Família para Crianças e Jovens. Neste âmbito, foram divulgadas na plataforma *Portugal for Ukraine* (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) as ações do Estado português, através do Instituto de Segurança Social (ISS), na vertente do apoio social para deslocados da Ucrânia. Sendo aplicáveis aos beneficiários de proteção internacional em Portugal as disposições legais relativas ao sistema de segurança social, o ISS prestou acompanhamento social durante o ano de 2022 aos deslocados da Ucrânia beneficiários de proteção temporária. Segundo dados administrativos apurados pelo Departamento de Desenvolvimento Social do ISS, em 2022 há o registo de 20.455 prestações sociais deferidas para 20.046 pessoas, representando cerca de 41% dos deslocados da Ucrânia com NISS atribuído em 2022. Foi apurado ainda a atribuição de 19.255 prestações sociais em 2022, representando um valor médio de 1.138,4€ por prestação social atribuída no decurso de 2022 (vd. quadro 3.37).

Quadro 3.37. Prestações Sociais deferidas e atribuídas a deslocados da Ucrânia com NISS, em 2022

Prestações Sociais	2022	
	N	%
Prestações sociais deferidas	20.455	
Número de pessoas com prestações sociais deferidas	20.046	40,7
N.º de NISS atribuídos	49.233	100
Número de prestações sociais atribuídas	19.255	
Montante total das prestações sociais atribuídas	2.192.509,93€	
Valor médio por prestação social atribuída	1.138,4	

Fonte: ISS, IP/Departamento de Desenvolvimento Social (sistematização e cálculos da autora).

Em 2022, entre os apoios concedidos a deslocados da Ucrânia, destacam-se os apoios extraordinários pagos às famílias vulneráveis que chegaram a 7.672 beneficiários com o valor médio de 69,2€ por apoio concedido (montante total para todos os beneficiários de 530.700€), e os apoios excecionais aos rendimentos dos titulares de rendimentos e prestações sociais para 13.481 beneficiários com o valor médio de 172,7€ por apoio concedido (montante total de 2.328.465€). O ISS reportou ainda a concessão de 129 apoios económicos na vertente da ação social a deslocados da Ucrânia em 2022, representando cerca de 276,6€ por apoio (montante global de 35.677,79€ – vd. quadro 3.38).

⁷⁵ Os apoios disponíveis estão descritos em <https://en.seg-social.pt/citizen>

Quadro 3.38. Apoios concedidos a deslocados da Ucrânia, por tipo de apoio e montantes processados, em 2022

Tipo de Apoio concedido a deslocados da Ucrânia	N.º de beneficiários	Montante €	Valor médio de montante por beneficiário
Apoio Extraordinário às Famílias Vulneráveis	7.672	530.700	69,2
Apoio Excecional aos Rendimentos dos Titulares de Rendimentos e Prestações Sociais	13481	2.328.465,2	172,7
Tipo de Apoio concedido a deslocados da Ucrânia	N.º de apoios	Montante €	Valor médio de montante por apoio
Ação Social - Ações de Apoio a Refugiados	129	35.677,79	276,6

Fonte: ISS, IP/Departamento de Desenvolvimento Social (sistematização e cálculos da autora).

A equipa da NOVA Asylum Policy Lab (Angelis et al. 2023: 17) alerta que nem todos os deslocados da Ucrânia estão bem informados acerca dos apoios sociais que estão disponíveis, nomeadamente sobre as regras do Rendimento Social de Inserção (RSI) ao qual poderão ter direito.

Educação

Outra dimensão de acolhimento e integração das ações do Estado português destacada na plataforma *Portugal for Ukraine* (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) é a da Educação. Em Portugal todos os cidadãos estrangeiros menores, com idades entre os 6 anos e os 18 anos, têm direito ao acesso à Educação, pelo que as crianças e jovens provenientes da Ucrânia foram incentivadas a integrar o sistema de Educação tão rápido quanto possível a partir de março de 2022 (tal como ocorre com qualquer criança e jovem que chega a Portugal no decurso de um ano letivo), beneficiando nos termos da legislação em vigor de todos os direitos assegurados pelo sistema educativo português.

No sentido de agilizar o acesso ao sistema educativo português de crianças e jovens beneficiárias ou requerentes de proteção internacional foram estabelecidas medidas extraordinárias e equacionado um modelo de receção/integração⁷⁶, ao nível da: (1) concessão de equivalências de habilitações estrangeiras e/ou posicionamento e inserção num dado ano de escolaridade e oferta educativa, com simplificação de procedimentos, prevendo a integração progressiva no sistema educativo português, com frequência, numa fase inicial, das disciplinas que a Escola considere adequadas; (2) integração progressiva no currículo português e reforço da aprendizagem da língua portuguesa enquanto língua não materna e o seu desenvolvimento enquanto língua veicular de conhecimento para as outras disciplinas do currículo; (3) constituição de equipas multidisciplinares da escola, com a missão de propor e de desenvolver estratégias adequadas às situações concretas e promover o apoio aos alunos; (4) Ação Social Escolar, com acesso a apoios alimentares, a material escolar, a manuais escolares e ao kit informático do programa Escola Digital, entre outros; e (5) apoio à integração de crianças no âmbito da Educação Pré-Escolar.

A Direção-Geral da Educação identificou e divulgou junto das escolas um conjunto de medidas e orientações.⁷⁷ Desde logo foram definidas orientações para a integração de crianças refugiadas na **educação pré-escolar**⁷⁸ para apoiar os/as educadores/as de infância na inclusão das crianças refugiadas o mais precocemente possível e de forma a promover o bem-estar, a segurança e o desenvolvimento de

⁷⁶ Mais em <http://dge.mec.pt/criancas-e-jovens-refugiados-medidas-educativas> e em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Criancas_jovens_refugiados/guia_acolhimento_requerente_de_asilo_e_beneficiarios_de_protecao_internacional.pdf

⁷⁷ As medidas podem ser consultadas na íntegra em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Criancas_jovens_refugiados/oficio_circularmena_agosto2020.pdf e

em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Criancas_jovens_refugiados/ucrania_concessao_de_equivalencias_e_integracao_de_criancas_e_jovens_no_sistema_educativo.pdf

⁷⁸ Detalhes em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Criancas_jovens_refugiados/integracao_de_criancas_refugiadas_na_educacao_pre-escolar.pdf

aprendizagens com qualidade. Por outro lado, para os **outros níveis de ensino obrigatório**, foram disseminadas *Orientações para o Acolhimento, a Integração e a Inclusão de Crianças e Jovens Ucranianos*⁷⁹ com diferentes tipologias de intervenção, embora se tenha identificado que algumas escolas ucranianas oferecem desde março de 2022 aos seus alunos deslocados a possibilidade de frequência do sistema educativo ucraniano na modalidade de ensino a distância, criando a possibilidade de cumprir a escolaridade obrigatória através do ensino à distância. Neste âmbito, a Direção-Geral da Educação salientou a importância de se gerir o respeito pelas expectativas quer de crianças e jovens, quer das suas famílias, em articulação com o cumprimento da escolaridade obrigatória em Portugal.

Os dados extraídos pela DGEEC do portal das matrículas dão conta de que nos dois últimos anos letivos estavam matriculadas perto de cinco mil menores com estatuto de proteção temporária em Portugal: 4.751 alunos no ano letivo 2021/2022 e 4.907 alunos no ano letivo 2022/2023. Considerando que, segundo dados do SEF, havia o registo de cerca de 13.961 menores de 18 anos deslocados da Ucrânia (11.213 com menos de 13 anos e 2.748 com entre 14 e 17 anos de idade), estima-se que mais de um terço desse universo estava a frequentar o sistema de ensino português (34% no segundo semestre do ano letivo 2021/22 e 35% no ano letivo 2022/23), não havendo, porém, informação sobre a situação escolar dos restantes dois terços de menores – questionando-se se a sua não matrícula em Portugal remete para acompanhamento de ensino à distância facultado por escolas ucranianas, ou para situações de desconforto psicológico ou sofrimento em termos de saúde mental, ou por dificuldades e constrangimentos de formalização da matrícula por nível de ensino em Portugal, ou ainda por a situação habitacional em Portugal não estar estabilizada. No último ano letivo (de 2022/23), segundo dados sistematizados pela DGEEC, os alunos com proteção temporária em Portugal inscritos no portal das matrículas destacavam-se nos municípios de Lisboa (352 alunos), de Cascais (320), de Sintra (191), de Portimão (173) e de Albufeira (171), reunindo estes cinco municípios cerca de 25% desses alunos (vd. quadro 3.39).

Quadro 3.39. Número de crianças e alunos matriculados no portal das matrículas, com estatuto de proteção temporária em Portugal, por ano letivo entre 2021/22 e 2022/23

Alunos inscritos no portal de matrículas	Número de alunos matriculados	% por menores de 18 anos com pedido de proteção atribuído em 2022*
Alunos inscritos no ano letivo 2021/2022	4.751	34,0
Alunos inscritos no ano letivo 2022/2023	4.907	35,1
Pré-escolar	906	
Ensino Básico	3275	
Ensino Secundário	726	

Fonte: DGEEC & *SEF (sistematização e cálculos da autora).

Ao nível do **Ensino Superior**, e atendendo ao enquadramento legal vigente (Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto⁸⁰) onde se prevê (através do artigo 8.º A) a figura do estudante em situação de emergência por razões humanitárias, as Universidades e os Institutos Superiores Politécnicos também ficaram disponíveis para acolher estudantes deslocados da Ucrânia que pretendam ingressar nos seus ciclos de estudo e concluir a sua formação em Portugal, prevendo-se ainda a integração de professores e investigadores que possam aqui continuar o seu trabalho. Para enquadrar o acesso ao ensino superior por estudantes em situação de emergência por razões humanitárias, a Direção Geral do Ensino Superior e a Agência Nacional Erasmus+ Educação e Formação disponibilizaram uma nota informativa também disponível em língua ucraniana⁸¹. Neste âmbito, assumindo-se que todos os cidadãos a quem seja concedida proteção

⁷⁹ Detalhes em

http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças_jovens_refugiados/orientacoes_para_o_acolhimento_a_integracao_e_a_inclusao_de_crianças_e_jovens_ukranianos_refugiados.pdf

⁸⁰ Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2018/08/15000/0379603803.pdf>

⁸¹ Disponível em <https://www.dges.gov.pt/pt/noticia/estudantes-em-situacoes-de-emergencia-humanitaria-nacionais-da-ucrania> e em https://portugalforukraine.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/Ciencia-Ensino-Superior-ANE-EF_Ucrania_nota_DGES.pdf

temporária podem requerer a aplicação do estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias (independentemente da nacionalidade do requerente ou dos respetivos familiares), foram divulgadas as instituições de ensino superior com oferta formativa em língua inglesa e com cursos intensivos de português como língua não materna, sendo os requerimentos⁸² de ingresso apresentados diretamente às instituições de ensino superior, a todo o tempo. O ingresso destes estudantes não está sujeito a limitações quantitativas decorrentes de prévia fixação de vagas pelas entidades legal e estatutariamente competentes ou do limite de vagas ou admissões fixadas em procedimentos de acreditação, podendo ocorrer em todos os ciclos de estudo, incluindo da área da Medicina. A admissão dos estudantes pode, por decisão do órgão legal e estatutariamente competente da instituição de ensino superior, ser feita com dispensa da verificação de condições a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, na sua redação atual.

Os titulares de estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias podem requerer a matrícula e inscrição em curso de ensino superior congénere do curso de ensino superior que se encontravam a frequentar, considerando-se curso congénere aquele que, embora eventualmente designado de forma diferente, tenha o mesmo nível académico e ministre uma formação equivalente. Nesta vertente a Direção-Geral do Ensino Superior, através do Centro ENIC/NARIC apoia as instituições de ensino superior na clarificação sobre o carácter congénere do curso, nomeadamente sobre o nível de formações académicas obtidas no estrangeiro. Os estudantes poderão ainda inscrever-se em unidades curriculares avulsas disponibilizadas pelas instituições de ensino superior nos termos gerais previstos no artigo 46.º -A do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na sua redação atual. Os estudantes admitidos integram-se nos programas e organização de estudos em vigor na instituição de ensino superior onde se matriculam e inscrevem no ano letivo em que o fazem, ou seja, todos os estudantes admitidos a partir do segundo semestre do ano letivo 2021/22 foram integrados de imediato no ano curricular correspondente ao que resultou da creditação da respetiva formação realizada nos ciclos de estudos na instituição de ensino superior estrangeira, realizada nos termos dos artigos 44.º a 45.º-B do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na sua redação atual. Quando as qualificações não possam ser comprovadas documentalmente, a instituição de ensino superior pode realizar procedimentos alternativos de verificação dessas condições, designadamente por recurso ao *Passaporte de Qualificações Europeias para Refugiados*, que visa concretizar o artigo VII da Convenção do Conselho da Europa sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa e avalia as qualificações dos refugiados mesmo nos casos em que estas não podem ser inteiramente documentadas, apoiando assim o prosseguimento dos estudos, o emprego e a integração dos refugiados. A metodologia adotada consiste num questionário de autoavaliação e numa entrevista com uma equipa de dois avaliadores de credenciais acreditados que garantem uma avaliação fidedigna. A Direção-Geral do Ensino Superior, através do Centro ENIC/NARIC, apoia as instituições de ensino superior na sua implementação, se necessário. Em alternativa ao Passaporte de Qualificações Europeias para Refugiados, as instituições podem aplicar outros procedimentos que considerem válidos para comprovar as qualificações nas situações não documentadas (ex: entrevistas, testes, análise de históricos escolares extraídos dos websites institucionais, entre outros), tendo as instituições autonomia para identificar os procedimentos adequados. Aos estudantes que se encontrem em situação de emergência humanitária nas instituições de ensino superior, é garantida a sua equiparação excecional aos estudantes nacionais para efeitos de pagamento de propinas, taxas e emolumentos. É ainda prevista a atribuição de bolsas pelo Estado português que permitem assegurar o pagamento das propinas e meios de subsistência.

Embora o enquadramento para estudantes em situação de emergência por razões humanitárias tenha sido criado em 2018, só com os estudantes deslocados da Ucrânia começou a ser usado como uma opção para os estudantes continuarem integrados em contexto universitário: considerando os dados disponíveis entre os anos letivos de 2018/2019 e 2022/2023, verifica-se que só no último ano letivo é que há inscritos no

⁸² No portal da Direção-Geral do Ensino Superior (mais em <https://www.dges.gov.pt/pt/noticia/estudantes-em-situacoes-de-emergencia-humanitaria-nacionais-da-ucrania>) é explicado que o requerimento deve ser acompanhado pelo documento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que atribua a proteção temporária (não devem ser considerados o comprovativo do pedido, mas apenas o comprovativo da atribuição).

ensino superior com esse estatuto, contabilizando-se no último ano letivo 366 inscritos de deslocados da Ucrânia (vd. quadro 3.40).

Quadro 3.40. Inscritos no ensino superior, que ingressaram em ciclos de estudo ao abrigo do Estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias por ano letivo, entre 2018/2019 e 2022/2023

Ano letivo	Inscritos
2018/2019	1
2019/2020	1
2020/2021	1
2021/2022	0
2022/2023	366

Fonte: DGEEC/MCTES.

Aprendizagem da língua portuguesa

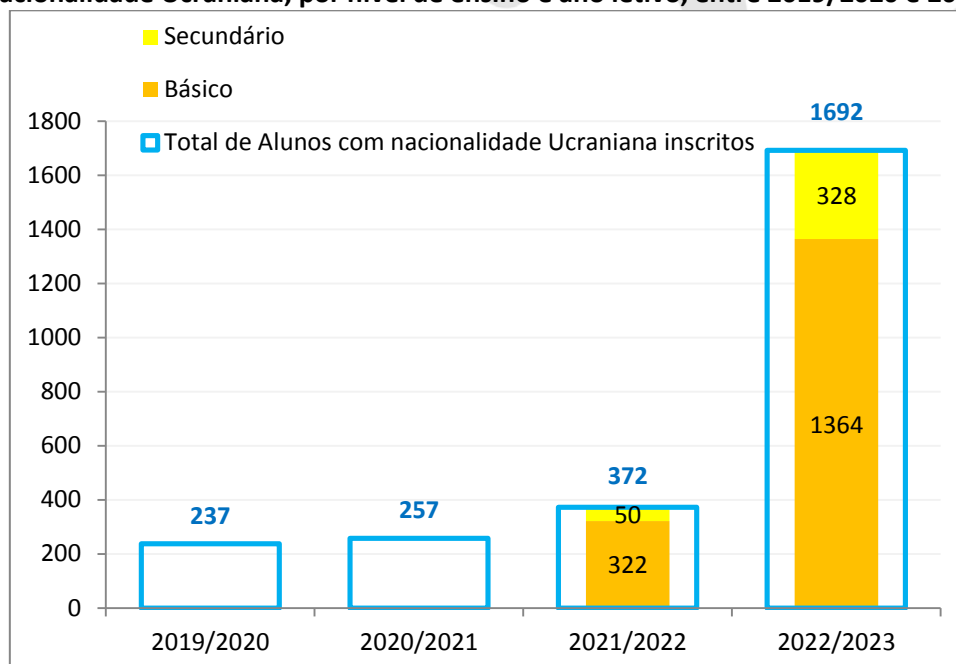
De forma complementar à estratégia de integração escolar para menores de 18 anos, foi promovida a aprendizagem da língua portuguesa enquanto língua não materna e o seu desenvolvimento enquanto língua veicular de conhecimento para as outras disciplinas do currículo escolar. Neste âmbito, ao nível do funcionamento do **Português Língua Não Materna (PLNM)**, e de acordo com o Despacho n.º 2044/2022, de 16 de fevereiro⁸³, que estabeleceu alterações às normas destinadas a garantir o apoio aos alunos cuja língua materna não é o Português, foram flexibilizadas as formas de ensino da língua, potenciando formas diferentes de integração.

Aprofundando a resposta já existente do PLNM para os deslocados da Ucrânia, o Ministério da Educação, através da Direção-Geral da Educação, e a RTP iniciaram a colaboração no sentido de disponibilizar no site RTP Ensina (<https://ensina.rtp.pt/>) um conjunto de 14 programas de Português Língua Não Materna (PLNM), vocacionado para os alunos ucranianos inseridos no sistema escolar português ou cidadãos adultos ucranianos deslocados provisoriamente em Portugal. O *#EstudoEmCasa com a Ucrânia* conta com duas professoras, uma de língua ucraniana e outra de português, que dão a conhecer a língua portuguesa a falantes de nível de iniciação abordando diferentes aspetos da vida quotidiana e um conjunto de léxico essencial para o dia-a-dia, ao mesmo tempo que se promove a cultura portuguesa em articulação com aspetos da cultura ucraniana.

Embora a DGEEC não disponha de dados acerca dos alunos matriculados com nacionalidade estrangeira por condição legal e/ou em proteção temporária em Portugal, não deixa de ser relevante considerar a evolução dos alunos com nacionalidade ucraniana⁸⁴ matriculados nos últimos anos letivos. O incremento expressivo do universo de matriculados na disciplina PLNM de nacionais da Ucrânia, em particular no último ano letivo, faz acreditar que se tratam de facto de deslocados da Ucrânia que se matricularam na disciplina em 2022/2023: de 237 alunos com nacionalidade ucraniana inscritos na disciplina de PLNM no ano letivo de 2019/2020, este número sobe para 257 em 2020/2021 (+8% face ao ano letivo anterior), para 372 em 2021/2022 (+45%) e, extraordinariamente, para 1.692 alunos no ano letivo 2022/23 (+355%), mantendo-se a sobre representação de inscritos em PLNM do ensino básico (1.364 alunos ucranianos), por comparação aos alunos do secundário (328 alunos ucranianos). No ano letivo de 2022/2023, deste universo de 1.692 alunos com nacionalidade ucraniana inscritos na disciplina de PLNM, 895 alunos são do sexo feminino (52,9%) e 797 são do sexo masculino, estando sobretudo associados a uma escola da Área Metropolitana de Lisboa (519 alunos), do Centro (398) e do Norte (383), tendo as restantes regiões do país menor número de alunos (286 no Algarve e 106 no Alentejo).

⁸³ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/2044-2022-179188085>

⁸⁴ Recordando-se que, segundo dados disponibilizados pelo SEF, entre os deslocados da Ucrânia os menores têm quase exclusivamente nacionalidade ucraniana.

Gráfico 3.22. Número de alunos matriculados na disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM) com nacionalidade Ucraniana, por nível de ensino e ano letivo, entre 2019/2020 e 2022/2023

Fonte: DGEEC (sistematização da autora).

Por outro lado, para deslocados da Ucrânia com idade igual ou superior a 18 anos, independentemente da situação face ao emprego, cuja língua materna não é a portuguesa, e/ou que não detenham competências básicas, intermédias ou avançadas, de acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, foi promovida a frequência de **Cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA)**. Estes cursos (com regras definidas em Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto) constituem-se como uma resposta às necessidades da aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos migrantes⁸⁵ que se fixem em Portugal e visam contribuir para o seu acolhimento e inserção socioprofissional. Os interessados em integrar os Cursos PLA podem contactar a respetiva Escola, os Centros Qualifica ou o Centro de Emprego e Formação Profissional da área de residência, no sentido de proceder à respetiva inscrição e obter informações sobre os requisitos, datas de início e horários disponíveis. No final de 2022 apuravam-se 8.536 deslocados da Ucrânia inscritos em cursos PLA, representando cerca de 20% dos cidadãos com pedido de proteção temporária atribuído com 18 ou mais anos de idade (vd. quadro 3.41).

Quadro 3.41. Deslocados da Ucrânia inscritos em cursos PLA em 2022

PLA - Português Língua de Acolhimento	Número de inscritos	% com 18 ou mais anos com pedido de proteção temporária atribuído *
Inscritos no IEFP	6.280	
Inscritos no Ministério de Educação	2.256	
Total de inscritos no final de 2022	8.536	20,0

Fonte: GMTSSS e GME / * SEF.

A ANQEP apurou ainda dados acerca de inscrições em cursos PLA de nacionais da Ucrânia, entre 01 de março de 2022 e 31 de dezembro de 2022, no estado em funcionamento ou concluídas, no SIGO. Embora estes dados não se sobreponham em exclusividade ao universo de deslocados da Ucrânia, já que imigrantes de nacionalidade ucraniana anteriormente estabelecidos em Portugal beneficiavam também de cursos do PLA durante o ano de 2022 e há deslocados da Ucrânia adultos de outras nacionalidades, permitem retratar algumas características sociodemográficas interessantes. Desde logo, deste universo de 9.399 inscritos em cursos PLA com nacionalidade ucraniana, destacam-se os que concluíram o curso PLA com certificado

⁸⁵ Dados do programa analisados anualmente nos Relatórios de Indicadores de Integração de Imigrantes: no mais recente vd. Oliveira, 2022, pág. 139-145.

(5.536), tendo a maioria o sexo feminino (82,7% ou 7.772 mulheres) e a situação profissional de desempregado (83,2% ou 7.824 pessoas) – vd. quadro 3.42.

Quadro 3.42. Inscrições em cursos PLA por nacionais da Ucrânia, entre 1 de março de 2022 e dezembro de 2022, por principais características sociodemográficas

	Certificado Parcial	Certificado	Desistente	Inscrito	Total Geral	
					N	%
Sexo						
Mulheres	632	4.704	1.366	1.070	7.772	82,7
Homens	120	832	282	393	1.627	17,3
Grupo Etário						
18 a 24 anos	90	444	190	135	859	9,1
25 a 34 anos	201	1.371	438	381	2.391	25,4
35 a 44 anos	247	1.913	522	503	3.185	33,9
45 a 54 anos	104	905	242	248	1.499	15,9
55 a 64 anos	71	582	167	145	965	10,3
65 ou mais	39	321	89	51	500	5,3
Escolaridade						
Sem Escolaridade	23	128	38	118	307	3,3
Básico	29	18	53	25	125	1,3
Secundário e pós-secundário	357	90	585	246	1.278	13,6
Bacharelato, Licenciatura, Mestrado e Doutoramento	38	15	60	26	139	1,5
Sem comprovativo e em branco	305	5.285	912	1.048	7.550	80,3
Situação na profissão						
Desempregado	726	4.928	1.427	743	7.824	83,2
Empregado	16	260	52	275	603	6,4
Inativos	0	12	5	31	48	0,5
Outras situações e em branco	10	336	164	414	924	9,8
NUTS II						
Alentejo	81	624	258	116	1.079	11,5
Algarve	71	566	182	220	1.039	11,1
Centro	244	1.362	358	370	2.334	24,8
Lisboa	182	1.465	536	367	2.550	27,1
Norte	174	1.519	314	390	2.397	25,5
Total Geral	752	5.536	1.648	1.463	9.399	100

Fonte: ANQEP (SIGO, dados provisórios de 03 de abril de 2023)

Alojamento

Outra dimensão de acolhimento e integração das ações do Estado português destacada na plataforma *Portugal for Ukraine* (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) é a habitação. O Governo criou um regime excecional ao programa *Porta de Entrada*⁸⁶, – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, de âmbito público e nacional (definido pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 5 de maio), que se aplica às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de algum acontecimento imprevisível ou excecional, como é o caso da guerra na Ucrânia –, para acolher as pessoas deslocadas da Ucrânia. Assim, tendo em vista responder às necessidades emergentes de habitação dos deslocados da Ucrânia acolhidos em Portugal, o programa foi

⁸⁶ Mais em <https://www.portaldahabitacao.pt/porta-de-entrada>

adaptado através do Decreto-Lei n.º 24-B/2022, de 11 de março, tendo-lhe sido dado acesso a quem tenha sido concedida proteção temporária no país (ao abrigo da Resolução de Conselho de Ministros n. 29-A/2022, de 1 de março), independentemente da condição financeira. Para implementar o regime excecional do programa *Porta de Entrada* para os deslocados da Ucrânia foi promovida uma articulação tripartida entre o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e os municípios. É o ACM que sinaliza os agregados com necessidade de apoio (composição do agregado), ao IHRU e ao Município, para a celebração de um Acordo tripartido, que identifica a capacidade de resposta e estima os valores máximos do apoio financeiro concedido para alojamento. Na sequência do protocolo, o município, junto dos respetivos agregados, identifica soluções de alojamento para posterior contratualização com o IHRU. Ficou salvaguardado que todos os beneficiários recebem uma comparticipação financeira, por transferência do apoio diretamente ao agregado ou para conta bancária do alojamento, para suportar os encargos com alojamento em empreendimentos turísticos ou arrendamento de uma habitação. O apoio é concedido por um prazo de até 18 meses, podendo ser prorrogado até ao máximo de 30 meses.

O ACM contabilizou, no final do ano de 2022, a adesão de 109 Câmaras para o apoio ao alojamento de deslocados da Ucrânia através do programa *Porta de Entrada*, tendo sinalizada a disponibilidade de 2.372 alojamentos para agregados familiares. Neste âmbito, e atendendo a estas disponibilidades de habitações, até ao final de 2022, foram concretizados 93 protocolos tripartidos (entre o ACM, o IHRU e os municípios) com 223 candidaturas aprovadas, abrangendo 683 pessoas (representando 1,2% das pessoas deslocadas da Ucrânia em acolhimento no país), gerando um montante médio atribuído por agregado de 7.528,4€ para suportar os encargos com alojamento (do total de 1.678.836€ para as 223 candidaturas aprovadas) – vd. quadro 3.43.

Quadro 3.43. Pessoas deslocadas da Ucrânia com proteção temporária em Portugal, enquadradas no regime excecional ao Programa *Porta de Entrada*, no final do ano de 2022

Programa <i>Porta de Entrada</i>	N	% por deslocados da Ucrânia em acolhimento (pedidos concedidos menos cancelamentos*)
Número de Câmaras que manifestaram interesse	109	
Número de habitações / agregados sinalizados	2.372	
Número de protocolos tripartidos (ACM/IHRU/Municípios) celebrados	93	
Número de candidaturas aprovadas	223	
Número de agregados abrangidos	223	
Número de pessoas abrangidas	683	1,2
Montante associado às candidaturas aprovadas	1.678.836€	

Fonte: ACM, IP & *SEF (sistematização e cálculos da autora).

Em complemento com a resposta do regime excecional ao programa *Porta de Entrada*, o ACM – no âmbito da operação de acolhimento de pessoas deslocadas da Ucrânia, assente num trabalho em rede interministerial, com autoridades nacionais e locais, assim como entidades da sociedade civil –, procurou garantir outras respostas de alojamento de emergência para as pessoas deslocadas da Ucrânia que chegaram a Portugal a partir de março de 2022. A intervenção denominada *SOS Ucrânia*, que o ACM promoveu a partir de março de 2022, identificou necessidades e disponibilidades de alojamento, funcionando para o efeito um formulário de preenchimento online. Assim, no âmbito do alojamento de emergência, o ACM promoveu, com os seus parceiros, até ao final do ano de 2022 um total de 3.671 acolhimentos, representando cerca de 6,7% dos beneficiários de proteção temporária em acolhimento em Portugal, sendo que desses, 937 pessoas enquadraram-se em alojamentos coletivos (157 das quais em pousadas da juventude, 480 em respostas habitacionais de municípios, e 300 em estruturas de acolhimento do ISS) e 2.734 em respostas subsequentes, em habitações autónomas cedidas pelos municípios (vd. quadro 3.44). Entre os alojamentos coletivos cedidos para o acolhimento de deslocados da Ucrânia, o ISS foi um parceiro essencial também na dimensão do alojamento, garantindo o alojamento a

300 pessoas deslocadas da Ucrânia através da contratualização de 11 Estruturas de Acolhimento Coletivo (EAC) até ao final do ano de 2022. No sentido de responder à contínua necessidade de alojamento de emergência, ao nível dos alojamentos coletivos, foi também celebrado um protocolo com a Movijovem, entidade que gere as Pousadas da Juventude, com o objetivo de promover o acolhimento temporário de pessoas refugiadas, com necessidade emergente de alojamento nessas unidades hoteleiras. Esta resposta em parceria com a Movijovem, envolve também outros parceiros locais (e.g. municípios, ISS, IEFP, CLAIM e associações) num trabalho conjunto com vista à promoção da integração nos territórios onde as pessoas se encontram alojadas. No final de 2022, de forma descentralizada, tinham sido alojadas 157 pessoas distribuídas por 12 pousadas da juventude.

Quadro 3.44. Pessoas deslocadas da Ucrânia com proteção temporária em Portugal, em alojamento de disponibilidades de acolhimento, no final do ano de 2022

Pessoas deslocadas da Ucrânia com apoio para alojamento	Pessoas em alojamento	% por total de pessoas com apoio para alojamento	% por total de pessoas em acolhimento (pedidos de proteção temporária concedidos menos cancelamentos*)
Pessoas em alojamento coletivo (total)	937	25,5	1,7
Pousada da Juventude	157	4,3	
Municípios	480	13,1	
Estrutura de Acolhimento Coletivo - EAC (ISS)	300	8,2	
Pessoas alojadas em respostas subsequentes (total)	2.734	74,5	5,0
Total de pessoas em alojamento apoiado	3.671	100	6,7

Fonte: ACM, IP & *SEF (sistematização e cálculos da autora).

Como alertado por Angelis et al. (2023: 10), a promoção do acesso à habitação para migrantes em proteção internacional em Portugal, nos quais se incluem desde 2022 os deslocados da Ucrânia, representa o maior desafio das instituições públicas que dão resposta ao acolhimento. A mesma equipa de investigação realça que, durante o ano de 2022, identificando-se necessidades de alojamento de emergência para os deslocados que começavam a chegar ao país, assistiu-se a uma notável mobilização, quer de organizações da sociedade civil quer de particulares. Inúmeras ofertas de alojamento, incluindo gratuitas, por parte de particulares da comunidade portuguesa e de membros da comunidade ucraniana residente em Portugal, permitiram reforçar alguma resposta temporária inicial. Contudo, a expectativa comum era que esse alojamento de emergência não ultrapassasse os 2 ou 3 meses, especialmente no caso de casas destinadas a ocupação turística, o que gerou novos desafios perante a perda de alojamento por esses deslocados, já que a perda da primeira habitação em Portugal em algumas situações significou o afastamento de lugares onde se começavam a criar laços sociais e os primeiros passos do processo de inclusão social, por um lado, e representou, por outro lado, dificuldades na procura de soluções habitacionais mais estáveis, associadas ao preço das rendas e aos requisitos impostos pelos senhorios – e.g. nomeação de um fiador, duração mínima de contratos de arrendamento anuais, etc. (Angelis et al., 2023: 11-12). Como alertado no Policy Brief, os desafios associados ao acesso à habitação em Portugal não afetam todos os deslocados da Ucrânia da mesma forma, identificando-se que é mais problemático no caso dos deslocados que não são nacionais ou naturais da Ucrânia, mas têm origem em países asiáticos e africanos: são esses deslocados que permanecem por tempo mais prolongado em centros de acolhimento (Angelis et al., 2023: 12-13). Não deve, porém, ser descurado que a partilha de casa com familiares e amigos da comunidade ucraniana pré-existente em Portugal, constituindo-se como um importante recurso adotado pelos deslocados ucranianos no país, induziu em algumas situações à sobrelotação dos alojamentos, aumento de stress e tensões dentro dos núcleos familiares.

Emprego

Finalmente, no âmbito do acolhimento de cidadãos deslocados da Ucrânia, é ainda promovida a sua integração profissional, tendo sido disponibilizado um separador sobre emprego e formação na plataforma

Portugal for Ukraine (<https://portugalforukraine.gov.pt/>). As ações nesta vertente são promovidas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), enquanto serviço público de emprego, que disponibiliza serviços e medidas de emprego e formação dirigidas aos empregadores nacionais e aos cidadãos deslocados da Ucrânia. Para os empregadores⁸⁷ que procuram trabalhadores deslocados da Ucrânia, o IEFP presta um conjunto de serviços e apoios ajustados às necessidades: (a) promove o registo e divulgação de ofertas de emprego, através do *iefponline*, onde os empregadores podem sinalizar a intenção de contratação destes cidadãos; (b) disponibiliza a consulta dos perfis profissionais disponíveis; e (c) dissemina informação sobre apoios e incentivos às empresas, nos quais os trabalhadores deslocados da Ucrânia podem ser elegíveis (e.g. medidas compromisso emprego sustentável; estágios ATIVAR.PT; emprego interior MAIS). Já para os beneficiários de proteção temporária em Portugal à procura trabalho ou formação profissional⁸⁸, o IEFP promove a inscrição no serviço de emprego da rede do IEFP e o acesso aos serviços de apoio à procura de emprego e às medidas de emprego e formação disponíveis, incluindo cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA) e ações de melhoria das habilitações profissionais. Neste âmbito, para garantir uma rápida e completa integração, Portugal criou uma lista de oportunidades e ofertas de emprego (disponíveis em Portugal for Ukraine – IEFP, I.P), que permite um ajustamento entre as necessidades e as disponibilidades existentes (sejam elas públicas ou privadas). Foi ainda disseminada a Rede Nacional de Espaços de Teletrabalho/Coworking nos territórios do interior de Portugal (21 municípios da região Norte, 28 municípios da região Centro, 4 municípios da região do Alentejo, e 9 municípios da região do Algarve), composta por espaços devidamente equipados (com computadores, impressoras e acesso à internet, divididos em áreas de diferentes tipologias, incluindo bancadas livres para diferentes períodos de ocupação, zonas privadas para videochamadas, áreas para reuniões e locais para a realização de apresentações ou ações de formação) e disponíveis para todos os cidadãos (portugueses e estrangeiros) que desejem trabalhar em regime de teletrabalho, qualquer que seja a sua entidade patronal, pública ou privada, por conta de outrem ou por conta própria.

Os dados administrativos disponibilizados pelo IEFP dão conta que no final de 2022 já 14.205 pessoas com proteção temporária em Portugal se tinham inscrito no IEFP, correspondendo a cerca de 36% do universo de pessoas deslocadas da Ucrânia com pedido de proteção atribuído com idades ativas (entre os 18 e os 64 anos). Até ao final do ano de 2022, o IEFP reportou ainda 7.121 contratos de trabalho firmados com trabalhadores deslocados da Ucrânia e 2.515 ofertas de emprego (vd. quadro 3.45).

Quadro 3.45. Pessoas deslocadas da Ucrânia com proteção temporária em Portugal, inscritas no IEFP, no final do ano de 2022

Pessoas deslocadas da Ucrânia com apoio de emprego e formação	N	% por total de pessoas com pedido de proteção atribuído, com idade entre 18-64 anos*
Número de pessoas inscritas no IEFP	14.205	35,9
Número de contratos de trabalho	7.121	
Número de ofertas de emprego	2.515	

Fonte: IEFP, IP & *SEF (sistematização e cálculos da autora).

A equipa da NOVA Asylum Policy Lab (Angelis et al., 2023: 17) realçou o efeitos da abordagem pró-ativa do IEFP para com os deslocados da Ucrânia a partir de 2022, apontando para “uma notável oferta de emprego, especialmente por parte de particulares” para deslocados nacionais da Ucrânia, tendo por regra, “nas iniciativas de *matching* organizadas por associações da sociedade civil, a oferta de emprego superado a procura”, embora sejam reconhecidos alguns desafios no *match* entre as qualificações superiores dos recém-chegados e a procura de trabalhadores não qualificados pelos empregadores.

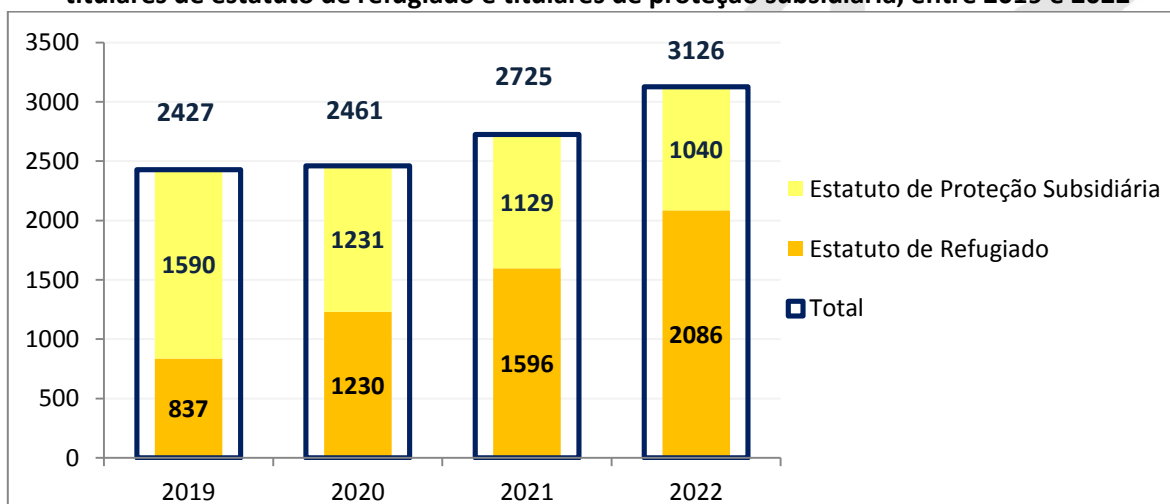
⁸⁷ Mais informação em <https://www.iefp.pt/portugal-for-ukraine?tab=job-requests-zaavki-na-robotu>

⁸⁸ Informação publicada em português e em ucraniano em: <https://www.iefp.pt/portugal-for-ukraine?tab=cidadaos-gromadani>

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.

Gráfico 4.1. Stock de beneficiários do estatuto de proteção internacional em Portugal, titulares de estatuto de refugiado e titulares de proteção subsidiária, entre 2019 e 2022



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

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 1.224 em 2020, agregado de 1.002 pedidos e 222 transferências para Portugal por reinstalação; 1.826 em 2021, agregado de 1.537 pedidos e 299 reinstalados; e total de 1.992 em 2022), bem como o número de decisões favoráveis (90 em 2020; 304 em 2021; e 694 em 2022) e o número de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de

proteção subsidiária (94 em 2020, 471 em 2021 e 694 em 2022), 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 estavam 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), passando a sistematizar este apuramento de forma anual para se enquadrar a informação destes relatórios, identificando que: no final de 2020 estavam 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 final de 2021 esse número subiu para 2.725 pessoas com título válido de proteção internacional em Portugal (1.596 com estatuto de refugiado e 1.129 com título de proteção subsidiária); e no final do ano de 2022 para 3.126 (2.086 titulares do estatuto de refugiado e 1.040 titulares de proteção subsidiária). No subcapítulo 4.1 analisam-se as características deste universo global (*stock*) de pessoas que estavam no final de cada ano 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 (que não desagregam informação pelo título de residência do migrante). 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 2022 o número total acumulado de pessoas com um título válido de estatuto de refugiado (2.086) e de autorização de residência de proteção subsidiária (1.040) ascendia aos 3.126, ora deduzindo deste número aqueles que estavam, nesse ano, em programas de acolhimento já com estatuto de proteção internacional (total de 417 pessoas reinstaladas em programa de acolhimento em 2022, e cerca de 856⁸⁹ pessoas em programa de acolhimento da recolocação ou do programa humanitário do Afeganistão) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS nesse ano, tendo o estatuto de proteção internacional (total de 851 pessoas, 512 com estatuto de refugiado e 339 autorização de residência de proteção subsidiária), então pode estimar-se que cerca de 1.002 pessoas estavam em 2022 já autonomizadas do enquadramento de proteção social português, ou seja, **estima-se que cerca de um terço (32,1%) dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontrava-se, no final do ano de 2022, 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 situação de integração 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.

⁸⁹ Total de 1.030 pessoas em acolhimento (94 pessoas do programa de recolocação ad hoc de barcos humanitários, 85 pessoas do programa de recolocação voluntária da Grécia e 851 do programa humanitário do Afeganistão) ao que deduz 174 pessoas chegadas nesses programas em 2022 (34 pessoas de recolocação ad hoc de barcos humanitários, e 140 do Programa Humanitário do Afeganistão) por estar em tramitação o seu processo e não terem ainda o estatuto de proteção internacional em 2022.

Finalmente, este capítulo analisa (no subcapítulo 4.4) 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: 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 2022 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 títulos⁹⁰ – total de 3.126 (+14,7% que o contabilizado no final de 2021 quando foram 2.725 títulos), correspondendo a 2.086 titulares de autorização de residência de beneficiário de estatuto de refugiado (+30,7% que no ano anterior quando eram 1.596) e 1.040 titulares de autorização de residência de proteção subsidiária (-7,9% que no ano anterior quando foram 1.129) –, 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 beneficiários 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 programadas 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, e do programa de admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão).

Quadro 4.1. Stock de titulares de autorização de residência de estatuto de refugiado, por tipo de despacho, a 31 de dezembro de 2020, 2021 e 2022

Tipo de despacho	2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%
Estatuto pela Lei 15/98	584	47,5	850	53,3	1.136	54,5
Renovação e 2ª via Lei 15/98	262	21,3	247	15,5	350	16,8
Reagrupamento Familiar	83	6,7	96	6,0	90	4,3
Renovação Reagrupamento familiar	29	2,4	15	0,9	15	0,7
Alteração de dados	272	22,1	388	24,3	495	23,7
Total	1.230	100	1.596	100	2.086	100

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

Entre os 2.086 cidadãos beneficiários do **estatuto de refugiado** no final de 2022, 1.136 (ou 54,5%, mais de 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. Mantendo a tendência de anos anteriores, deste universo de titulares do estatuto de refugiado no final de 2022, 350 (16,8%) procederam à renovação da autorização de residência do estatuto de refugiado, retratando este subconjunto os

⁹⁰ 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 pelo 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”.

refugiados residentes no país há mais anos e/ou com chegada anterior a 2017. 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 2022 cerca de 4,3% dos despachos para titulares do estatuto de refugiado (90 titulares), verificando-se também algumas renovações desse título (15 ou 0,7%) – vd. quadro 4.1.

Por sua vez, entre os 1.040 **beneficiários de proteção subsidiária** no final de 2022, 116 (11,2%) eram titulares de uma autorização de residência concedida ao abrigo da Lei do Asilo e 293 (28,2%) 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 (520 ou 50%) que a identificada para os titulares do estatuto de refugiado (compare-se quadros 4.1 e 4.2). 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 2022 eram 53 os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar com extensão de um titular de proteção subsidiária em Portugal (5,1%) e 1 tinha renovado essa autorização de residência (0,1%) – vd. quadro 4.2. Por comparação aos anos anteriores, observa-se uma diminuição expressiva (tanto em número absoluto como em percentagem) dos titulares de autorização de residência de proteção subsidiária (de 479 titulares no final de 2020 passam a apenas 116 no final de 2022, -76% em dois anos), verificando-se nesse período, porém, um aumento das renovações de autorização de residência de proteção subsidiária (+50,3% de 2020 para 2022) e das concessões do regime excecional por razões humanitárias (+91,5% de 2020 para 2022).

Quadro 4.2. Stock de titulares de autorização de residência de proteção subsidiária, por tipo de despacho, a 31 de dezembro de 2020, 2021 e 2022

Tipo de despacho	2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%
Regime Excecional (razões humanitárias, ARH - Artigo 123º 1b da Lei de Estrangeiros)	153	12,4	251	22,2	293	28,2
AR Proteção Subsidiária (Lei de Asilo)	479	38,9	305	27,0	116	11,2
Renovação AR Proteção Subsidiária e 2ª via da Lei de Asilo	346	28,1	457	40,5	520	50,0
Reagrupamento Familiar dos titulares de ARH	82	6,7	51	4,5	53	5,1
Renovação Reagrupamento Familiar de titulares de ARH e 2ª via	36	2,9	5	0,4	1	0,1
ARH Alteração de dados	135	11,0	60	5,3	57	5,5
Total	1.231	100	1.129	100	1040	100,0

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

No *stock* de beneficiários de proteção internacional em Portugal, identifica-se que os universos de titulares de AR de estatuto de refugiado e de estatuto de proteção subsidiária não são homogêneos. No universo do *stock* de titulares de AR de refugiado no final de 2022 identificam-se 57 **nacionalidades**, das quais as três mais numerosas (Síria, Afeganistão e Iraque) agregam 62,3%, concentrando a principal nacionalidade, a Síria, mais de um quarto dos beneficiários do estatuto de refugiado (25,7% em 2020, 30,7% em 2021 e 26% em 2022) em Portugal (vd. quadro 4.3). Por sua vez, no universo do *stock* de titulares de AR de proteção subsidiária, no final de 2022, identifica-se ligeiramente menor diversidade de nacionalidades (49 diferentes) e as três nacionalidades mais numerosas (Síria, Cabo Verde e Iraque) representam 54,7% do total de AR de proteção subsidiária (-7,6pp que as três principais no total de AR Refugiados), refletindo uma menor expressão e concentração das nacionalidades que recebem proteção internacional por via do enquadramento de proteção subsidiária, embora a primeira nacionalidade, a Síria, concentre mais de um terço do total de titulares de proteção subsidiária em Portugal no final de 2022 (36% ou +10pp que a mesma nacionalidade representa no universo de beneficiários do estatuto de refugiado). Em 2022, embora

nas primeiras posições se mantenham as nacionalidades síria (36% ou 373 titulares) e iraquiana (8,7% ou 90 titulares), a segunda nacionalidade mais representada nos titulares de proteção subsidiária é a cabo-verdiana (106 titulares, representando 10,2%, +2pp face a 2021) – vd. quadro 4.4.

Quadro 4.3. Stock de titulares de autorização de residência de estatuto de Refugiado, a 31 de dezembro de 2021 e 2022, segundo as dez principais nacionalidades

10 principais nacionalidades	2021		10 principais nacionalidades	2022	
	N	%		N	%
Síria	490	30,7	Síria	543	26,0
Iraque	243	15,2	Afeganistão	491	23,5
Eritreia	194	12,2	Iraque	265	12,7
Sudão	102	6,4	Eritreia	169	8,1
Afeganistão	70	4,4	Sudão	100	4,8
Sudão do Sul	64	4,0	Sudão do Sul	70	3,4
Paquistão	42	2,6	Turquia	43	2,1
Irão	41	2,6	Irão	37	1,8
Turquia	39	2,4	Paquistão	36	1,7
Etiópia	30	1,9	Rep. D. Congo	32	1,5
Total	1.596	100	Total	2.086	100

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

Nota: Com estatuto de refugiado há 3 apátridas em 2021.

Quadro 4.4. Stock de titulares de autorização de residência de estatuto de Proteção Subsidiária, a 31 de dezembro de 2021 e 2022, segundo as dez principais nacionalidades

10 principais nacionalidades	2021		10 principais nacionalidades	2022	
	N	%		N	%
Síria	437	38,7	Síria	373	35,9
Iraque	113	10,0	Cabo Verde	106	10,2
Cabo Verde	92	8,1	Iraque	90	8,7
Ucrânia	66	5,8	Ucrânia	52	5,0
Angola	36	3,2	Brasil	45	4,3
Somália	32	2,8	Angola	42	4,0
Brasil	29	2,6	Somália	35	3,4
Afeganistão	29	2,6	Afeganistão	31	3,0
Guiné-Bissau	27	2,4	Guiné-Bissau	28	2,7
Nigéria	22	1,9	Rep. D. Congo	21	2,0
Total	1.129	100	Total	1.040	100

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

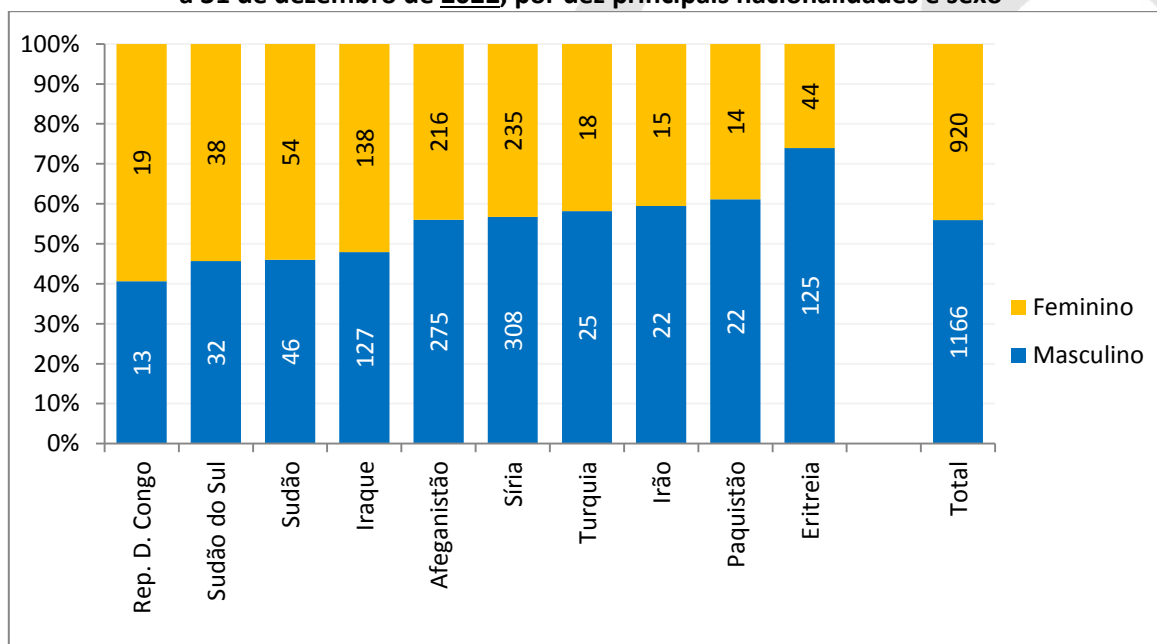
Nota: Com autorização de residência de proteção subsidiária há 17 apátridas em 2021(1,5% dos casos).

Assim, embora em ambos os universos esteja sobre representada a nacionalidade síria (em 2022, respetivamente, 36% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária e 39% em 2021; e 26% em 2022 e 31% em 2021 dos titulares de AR de Refugiado) e também se destaque a nacionalidade iraquiana (9% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária em 2022 e 10% em 2021; e 13% dos titulares de AR de Refugiado em 2022 e 15,2% em 2021), as restantes nacionalidades e a sua representação diferem bastante quanto ao enquadramento dado para a proteção internacional em Portugal. Entre as AR de proteção subsidiária destacam-se os cabo-verdianos (8% em 2021 e 10% em 2022) e os ucranianos (6% dos titulares de AR de proteção subsidiária em 2021 e 5% em 2022), encontrando-se nas seguintes posições outras nacionalidades, com destaque para falantes de português em especial no último ano (e.g. nacionais do Brasil a representar 4,3% em 2022 dos titulares de proteção subsidiária, de Angola com 4% e da Guiné-Bissau a representar 2,7%). Já nos titulares de AR de estatuto de refugiado destacam-se, para além dos nacionais da Síria e do Iraque, os nacionais do Afeganistão (23,5% dos titulares em 2022), da Eritreia (8,1%

em 2022), do Sudão (4,8% dos titulares de AR de refugiado em 2022 e eram 6,4% em 2021) e do Sudão do Sul (3,4% em 2022 e 4% em 2021) – comparar quadro 4.3 com quadro 4.4.

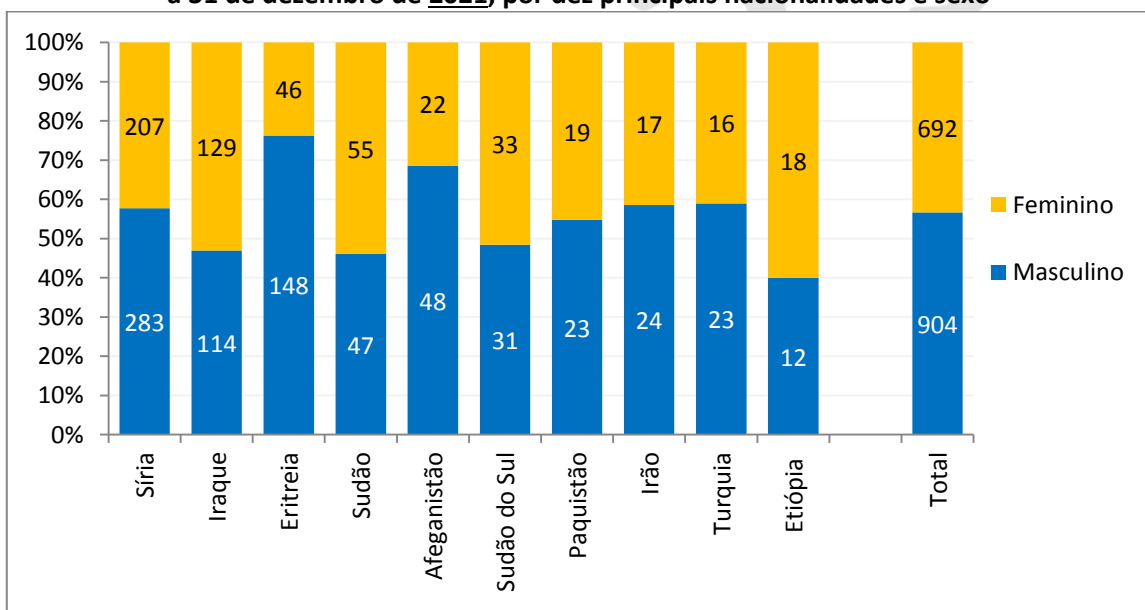
Por outro lado, tal como os dados administrativos do SEF sobre pedidos de proteção internacional já haviam mostrado, também no *stock* de titulares de autorização de residência para proteção internacional, se verifica uma sobre representação do **sexo** masculino: 56% dos titulares de AR de Refugiado ou 1.166 homens no final de 2022 (em 2020 eram 56,2% ou 691 homens e em 2021 eram 56,6% ou 904 homens) e 62,7% dos titulares de AR de Proteção Subsidiária ou 652 homens em 2022 (em 2020 foram 60,3% ou 742 homens e em 2021 foram 61,5% ou 694). A nacionalidade dos titulares de autorização de residência em cada um dos universos (de refugiados ou de titulares de proteção subsidiária) determina algumas variações na importância relativa que assume cada sexo.

Gráfico 4.2. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Refugiado a 31 de dezembro de 2022, por dez principais nacionalidades e sexo



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

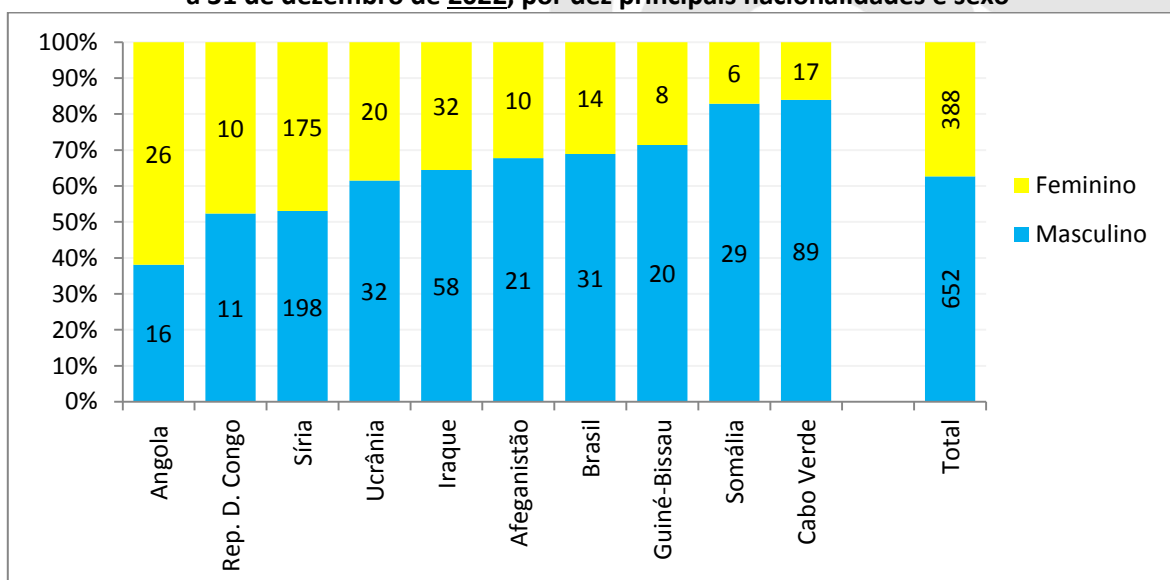
Gráfico 4.3. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Refugiado a 31 de dezembro de 2021, por dez principais nacionalidades e sexo



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

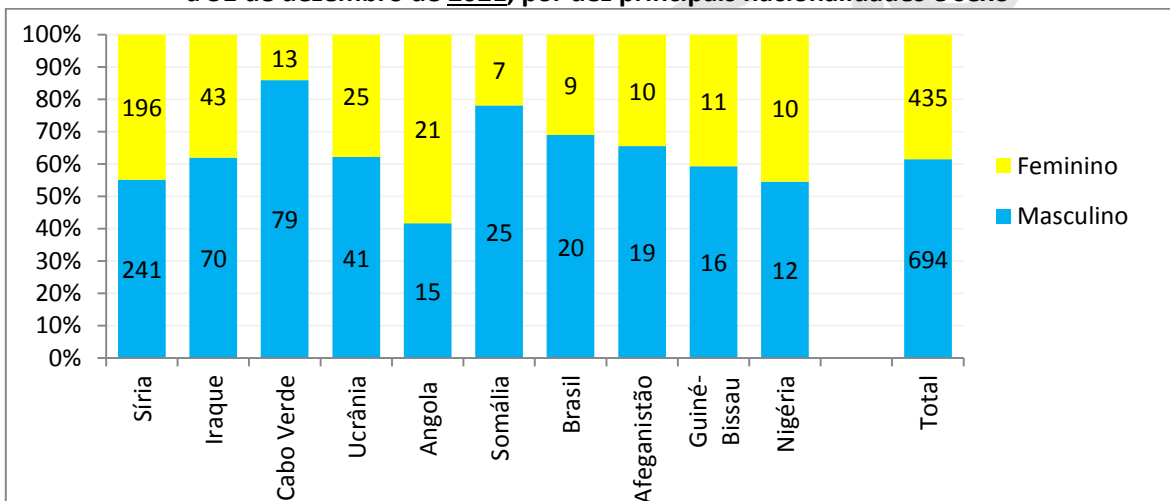
Embora globalmente se confirme uma sobre representação de requerentes do sexo masculino na maioria das nacionalidades, há nacionalidades onde o sexo masculino ainda se destacou mais. Entre os titulares de AR refugiado (vd. gráficos 4.2 e 4.3), destaque para os nacionais da Eritreia, nos quais dos 169 titulares em 2022, 125 eram do sexo masculino (74% ou +18pp que a tendência geral desse ano) e em 2021 dos 194 titulares, 148 eram do sexo masculino (76,3% ou +19,6pp que a tendência geral de 2021); seguindo-se os nacionais do Paquistão (61% dos titulares de estatuto de refugiado eram do sexo masculino no final de 2022 ou 22 homens) e do Irão (59% ou 22 homens). Já entre os titulares de proteção subsidiária, destaque para os cabo-verdianos com 89 dos 106 titulares do sexo masculino em 2022 e 79 dos 92 titulares em 2021 (vd. gráficos 4.4 e 4.5). Por sua vez, em contraste, nas nacionalidades com maior representação de titulares do sexo feminino destacam-se: entre os titulares de AR refugiado, as nacionais da República Democrática do Congo (59% ou 19 mulheres em 2022), do Sudão do Sul (54% do sexo feminino ou 38 mulheres) e do Iraque (52% do sexo feminino ou 138 mulheres) – vd. gráficos 4.2 e 4.3; já entre as titulares de proteção subsidiária, são as nacionais de Angola as que apresentam mais de metade de titulares do sexo feminino (vd. gráficos 4.4 e 4.5).

Gráfico 4.4. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Proteção Subsidiária a 31 de dezembro de 2022, por dez principais nacionalidades e sexo



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

Gráfico 4.5. Stock de titulares de autorização de residência (AR) de Proteção Subsidiária a 31 de dezembro de 2021, 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 (Oliveira et al. 2013). 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.⁹¹

Considerando ser 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.

Entre os 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 4.5), destacam-se com o maior número nos últimos anos a Itália (5.118 primeiras concessões em 2019, 7.707 em 2020 e 15.771 em 2021), a França (3.754 em 2019, 7.348 em 2020 e 9.886 em 2021), a Bélgica (6.016 em 2019, 4.359 em 2020 e 5.589 em 2021), o Chipre (2.247 em 2019, embora descendo para 1.642 em 2020, voltando a recuperar para 3.204 em 2021), a Suécia (6.794 primeiras concessões em 2019 e 3.128 em 2021) e a Espanha (617 primeiras concessões em 2019, triplicando para 1.835 em 2020) – vd. quadro 4.5.

Quadro 4.5. Primeiras concessões de autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, por país da União Europeia (com dados publicados), 2016 a 2021

País europeu	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Itália	9.047	8.196	9.372	5.118	7.707	15.771
França	2.395	2.470	2.631	3.754	7.348	9.886
Bélgica	5.557	6.951	5.246	6.016	4.359	5.589
Chipre	115	136	404	2.247	1.642	3.204
Suécia	14.980	18.369	:	6.794	:	3.128
Espanha	:	434	563	617	1.835	:
Dinamarca	4.310	3.264				
Finlândia	:	2.030	1.695	:	:	:
Irlanda	:	183	62	90	26	142
Malta	14	13	6	12	69	:
Luxemburgo	49	109	:	77	54	49
Eslovénia	18	16	18	31	41	37
Portugal	:	:	37	66	36	:
Croácia	6	5	36	31	34	61
Polónia	:	:	16	34	25	:
Letónia	13	4	8	2	10	10
Hungria	:	24	31	16	9	6
Bulgária	8	1	6	1	3	11
Rep. Checa	:	11	:	:	:	4
Estónia	16	23	3	12	0	1
Alemanha	:	:	0	0	0	0

Fonte: EUROSTAT (sistematização da autora).

Segundo dados publicados pelo EUROSTAT, Portugal registou 66 primeiras concessões de autorização de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional do país em 2019, embora

⁹¹ Portugal obteve com 87 pontos na última avaliação do MIPEX, de 2020, 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>).

descendo para 36 em 2020 (aproximando do número registado em 2018 de 37 concessões). Para 2021 e 2022 o SEF reportou nos seus dados nacionais ter sido concedida a extensão do estatuto de proteção internacional no país a, respetivamente, 24 e 28 pessoas, mantendo-se por isso a tendência de decréscimo destas concessões.

Os dados do SEF para Portugal permitem ainda detalhar um pouco mais esta análise das concessões anuais da extensão da proteção internacional por reagrupamento familiar. Em 2022 foi concedida a extensão da proteção internacional por reagrupamento familiar a 13 refugiados e a 15 titulares de autorização de residência com proteção subsidiária (vd. quadro 4.6), verificando-se um raro equilíbrio entre os dois sexos (normalmente destaca-se o sexo feminino nestas concessões), com 14 concessões da extensão da proteção internacional para o reagrupamento familiar do sexo feminino e do sexo masculino. Contrasta, contudo, a sobre representação de cada sexo nos estatutos de proteção internacional: na proteção subsidiária sobrepõe-se o sexo feminino (11 das 15 concessões da extensão de proteção subsidiária), enquanto no estatuto de refugiado verifica-se em 2022 uma sobre representação do sexo masculino (10 das 13 concessões da extensão do estatuto de refugiado). Verificam-se também algumas discrepâncias na distribuição das nacionalidades mais representadas em 2022: nas concessões da extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar de beneficiários de proteção subsidiária destacaram-se os nacionais da República Democrática do Congo (6 das 15 concessões), da Síria (4) e da Etiópia (3); quando nas concessões da extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar de beneficiários do estatuto de refugiado destacaram-se os nacionais da Turquia (4) e dos Camarões (3) – vd. quadro 4.6. Em 2021 foi concedida a extensão do estatuto de refugiado a 22 familiares (Eritreia e Etiópia nas nacionalidades mais representadas, cada uma com 4 concessões) e a extensão do estatuto de proteção subsidiária a apenas 2 familiares.

Quadro 4.6. 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 2022

Proteção Subsidiária				Refugiados			
Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total	Principais nacionalidades	Masculino	Feminino	Total
Rep. D. Congo	2	4	6	Turquia	2	2	4
Síria	1	3	4	Camarões	2	1	3
Etiópia	1	2	3	Paquistão	2	0	2
Outros	0	2	2	China	2	0	2
Total	4	11	15	Total	10	3	13

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

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 2021 e 2022

Principais nacionalidades	2021			Principais nacionalidades	2022		
	Masculino	Feminino	Total		Masculino	Feminino	Total
Eritreia	2	2	4	Rep. D. Congo	2	4	6
Etiópia	2	2	4	Síria	2	3	5
Togo	2	1	3	Turquia	2	2	4
Zimbabwe	2	1	3	Camarões	2	1	3
Outros	0	5	5	Etiópia	1	2	3
Total	8	11	19	Total	14	15	29

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

A diminuição nas concessões anuais da extensão da proteção internacional por reagrupamento familiar em Portugal reflete na realidade uma diminuição no número de pedidos. Em 2021 e 2022 o SEF registou,

respetivamente, 19 e 29 pedidos de reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal, predominando nesse universo o sexo feminino dos familiares a reagrupar (11 dos 19 pedidos em 2021 e 15 dos 29 pedidos em 2022) – vd. quadro 4.7. Destacam-se nos pedidos de extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar em 2022 os nacionais da República Democrática do Congo (6 pedidos), seguidos dos nacionais da Síria (5) e da Turquia (4). Em 2021 verifica-se um menor número de pedidos de extensão de proteção internacional para o reagrupamento familiar (apenas 19), sendo os nacionais da Eritreia e da Etiópia os que apresentam maior número pedidos (cada com 4 pedidos).

Procurando retratar, por outro lado, o *stock* de beneficiários da extensão de proteção internacional por reagrupamento familiar, recorre-se novamente a um indicador do EUROSTAT para enquadrar a realidade portuguesa no contexto mais alargado da Europa. Embora sobre autorizações de residência válidas no final do ano por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, o EUROSTAT também não disponha de dados para a maioria dos Estados-membros da UE27, e os dados disponíveis não tenham sido atualizados para inúmeros países (entre os quais Portugal) para 2021, é possível identificar algumas tendências enquadradoras relevantes. Desde logo, entre os Estados-membros com dados publicados, destacam-se uma vez mais a Itália (com 69.881 autorizações de residência válidas no final do ano por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional no país em 2021), a Suécia (com 57.559), a França (46.210), a Bélgica (28.396) e o Chipre (4.037) – vd. quadro 4.8.

Quadro 4.8. 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 2021

País europeu	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Reag. Familiar de Refugiado		Reag. Familiar Proteção Subsidiária	
							N (2021)	%	N (2021)	%
Itália	:	:	51.334	61.376	69.054	69.881	24.863	35,6	45.018	64,4
Suécia	:	78.861	:	79.895	:	57.559	:	:	:	:
França	21.354	23.254	25.118	32.729	40.245	46.210	37.318	80,8	8.892	19,2
Bélgica	16.455	21.330	24.066	26.810	27.515	28.396	22.255	78,4	6.141	21,6
Espanha	:	652	1.328	1.940	4.009	:	2.823*	70,4	1.186*	29,6
Chipre	109	170	483	3.746	2.995	4.037	736	18,2	3.301	81,8
Luxemburgo	154	99	199	:	265	253	223	88,1	30	11,9
Eslovénia	25	41	56	100	:	192	182	94,8	10	5,2
Irlanda	:	30.184	31.174	:	644	146	129	88,4	17	11,6
Portugal	:	:	96	244	227	:	109*	48,0	118*	52,0
Malta	:	54	61	62	89	:	24*	27,0	65*	73,0
Estónia	:	:	54	54	44	41	38	92,7	3	7,3
Letónia	13	4	31	29	29	32	32	100,0		0,0
Croácia	:	14	34	30	28	43	42	97,7	1	2,3
Bulgária	16	:	:	4	:	18				
Rep. Checa	:	11	:	:	:	7				

Fonte: EUROSTAT (sistemização da autora). // Nota: * Dados reportados de 2020.

Neste âmbito, identificam-se algumas discrepâncias interessantes entre países europeus: 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 81% das autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar no final de 2021 eram de titulares do estatuto de refugiado, ou 37.318; e na Bélgica 78,4% ou 22.255); também há países onde ganham maior expressão as autorizações de residência por reagrupamento familiar por titulares de proteção subsidiária (e.g. 64,4% dos casos na Itália, totalizando 45.018; e 81,8% dos casos no Chipre com 3.301 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 refugiado ou em proteção subsidiária) – vd. quadro 4.8.

Portugal, embora longe da expressão numérica dos outros Estados-membros da UE27 (com dados disponíveis), cifrava no final de 2020 já 227 autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, das quais cerca de 48% eram de beneficiários com estatuto de refugiado (109) e 52% (ou 118) de beneficiários de proteção subsidiária no país (vd. quadro 4.8). 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 novamente complementada e atualizada para Portugal com dados administrativos apurados pelo SEF. A 31 de dezembro de 2022, o SEF contabilizou 159 titulares de uma autorização de residência válida por reagrupamento familiar de titular de proteção internacional no país, dos quais 54 eram de beneficiários de proteção subsidiária e 105 do estatuto de refugiado. Este universo representou no último ano 5,1% dos titulares de proteção internacional em Portugal, ou seja, apenas cerca de 5 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. No ano anterior, em 2021, o SEF contabilizou 167 titulares de uma autorização de residência válida por reagrupamento familiar de titular de proteção internacional no país, dos quais 56 eram de beneficiários de proteção subsidiária e 111 do estatuto de refugiado, tendo neste último ano este universo representado 6,1% dos titulares de proteção internacional em Portugal (6 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).

Entre os beneficiários de estatuto de refugiado, os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar em extensão desse estatuto representaram 7% e 5%, respetivamente, em 2021 e 2022, mantendo-se em um pouco mais de uma centena nos últimos dois anos: 111 titulares em 2021, entre 1.596 beneficiários de estatuto de refugiado, e 105 em 2022, entre 2.086 beneficiários de estatuto de refugiado (vd. quadro 4.9).

Quadro 4.9. Autorizações de residência válidas no final dos anos de 2020, 2021 e 2022 por reagrupamento familiar com beneficiário de Estatuto de Refugiado em Portugal

Tipo de despacho	2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%
Reagrupamento Familiar	83	6,7	96	6	90	4,3
Renovação Reagrupamento familiar	29	2,4	15	0,9	15	0,7
Total titulares de AR Reagrupamento Familiar	112	9,1	111	7	105	5,0
Total de titulares de Proteção	1.230	100	1.596	100	2.086	100

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

Quadro 4.10. Autorizações de residência válidas no final dos anos de 2020, 2021 e 2022 por reagrupamento familiar com beneficiário de Proteção Subsidiária em Portugal

Tipo de despacho	2020		2021		2022	
	N	%	N	%	N	%
Reagrupamento Familiar dos titulares de ARH	82	6,7	51	4,5	53	5,1
Renovação do Reagrupamento Familiar de titulares de ARH	36	2,9	5	0,4	1	0,1
total titulares de AR Reagrupamento Familiar	118	9,6	56	5	54	5,2
Total de titulares de Proteção	1.231	100	1.129	100	1.040	100

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

Já entre os beneficiários de proteção subsidiária, os titulares de autorização de residência por reagrupamento familiar em extensão desse estatuto representaram 5% nos dois últimos anos, diminuindo bastante nos últimos dois anos: de 118 titulares em 2020, entre 1.231 beneficiários de estatuto de

proteção subsidiária, passam a 56 em 2021, entre 1.129 beneficiários de estatuto de proteção subsidiária, e para 54 em 2022, entre 1.040 beneficiários de estatuto de proteção subsidiária (vd. quadro 4.10).

Desagregando esta informação por **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) destaca-se o sexo feminino: em 2022, 50 das 105 autorizações por reagrupamento familiar de titulares de estatuto de refugiado em Portugal eram do sexo feminino e 35 das 54 autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária. O mesmo se identifica em 2021, com 58 das 111 autorizações por reagrupamento familiar com titulares de estatuto de refugiado em Portugal do sexo feminino (52,3%) e 37 das 55 autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária – vd. quadros 4.11 e 4.12.

Quadro 4.11. Autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de estatuto de refugiado em Portugal (concessões e renovações), por principais nacionalidades e sexo, em 2021 e 2022

Principais nacionalidades	2021			Principais nacionalidades	2022		
	Masculino	Feminino	Total		Masculino	Feminino	total
Eritreia	6	4	10	Eritreia	5	4	10
Paquistão	6	4	10	Turquia	3	5	8
Bangladesh	5	4	9	Paquistão	6	1	7
Guiné	5	4	9	Bangladesh	3	3	6
Sudão	3	4	7	Guiné Bissau	1	5	6
Total	53	58	111	Total	55	50	105

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

Quadro 4.12. Autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção subsidiária (concessões e renovações), por principais nacionalidades e sexo, em 2021 e 2022

5 Principais nacionalidades	2021			5 Principais nacionalidades	2022		
	Masculino	Feminino	total		Masculino	Feminino	total
Síria	6	11	17	Síria	11	15	26
Guiné	4	2	6	Rep. D. Congo	3	7	10
Camarões	1	5	6	Iraque	1	3	4
Iraque	2	3	5	Etiópia	1	2	3
Ucrânia	2	2	4	Guiné	2	1	3
Total	18	37	55	Total	19	35	54

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

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 – com estatuto de refugiado ou com proteção subsidiária. Nas autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária destacam-se os nacionais da Síria (26 das 54 autorizações de residência em 2022 e 17 das 55 autorizações de residência em 2021), predominando o sexo feminino (respetivamente, 15 dos 26 títulos de residência em 2022 e 11 dos 17 em 2021) – vd. quadro 4.12. Já entre as autorizações de residência por reagrupamento familiar com beneficiário do estatuto de refugiado destacam-se os nacionais da Eritreia (10 em 2021 e em 2022), do Paquistão (7 dos 105 títulos de residência em 2022 e 10 dos 111 em 2021) e do Bangladesh (9 em 2021 e 6 em 2022), predominando nestes grupos de nacionalidades o sexo masculino – vd. quadro 4.11.

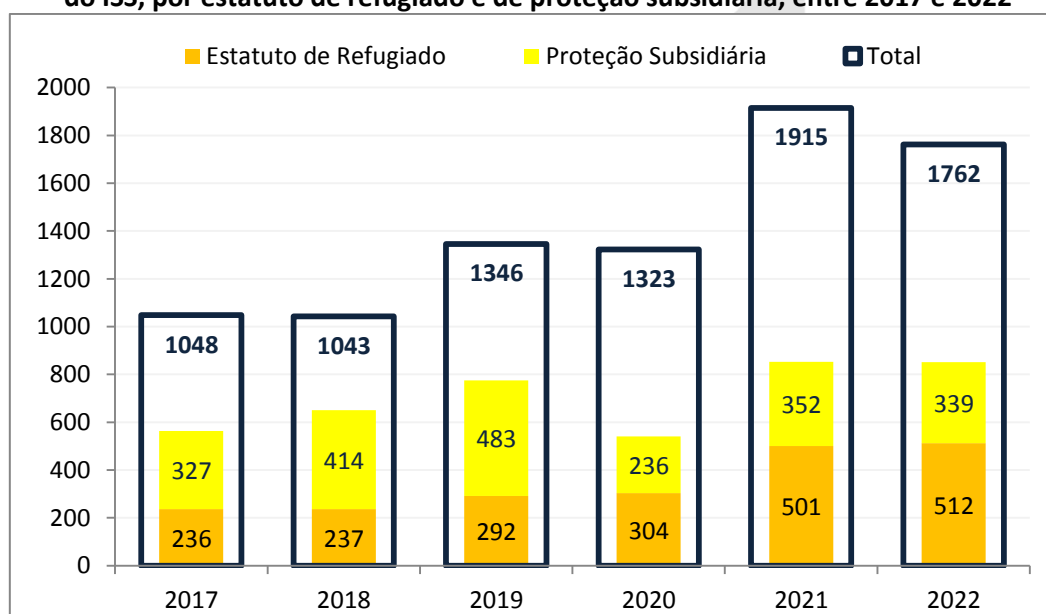
4.3. Acompanhamento social de beneficiários de proteção internacional

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.

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**, embora tenham diminuído a sua importância relativa nos últimos três anos: 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), em 2019 para 57,6% (respetivamente 292 e 483, entre 1.346), em 2020 descem para uma importância relativa de 40,8% (540, 304 com estatuto de refugiado e 236 com proteção subsidiária, entre 1323 pessoas em acompanhamento social do ISS), recuperando ligeiramente em 2021 para 44,5% (853, 501 com estatuto de refugiado e 352 com proteção subsidiária, entre 1.915 pessoas) e em 2022 para 48,3% (851, 512 com estatuto de refugiado e 339 com proteção subsidiária, entre 1.762 pessoas) – vd. gráfico 4.6.

Gráfico 4.6. Pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, por estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, entre 2017 e 2022



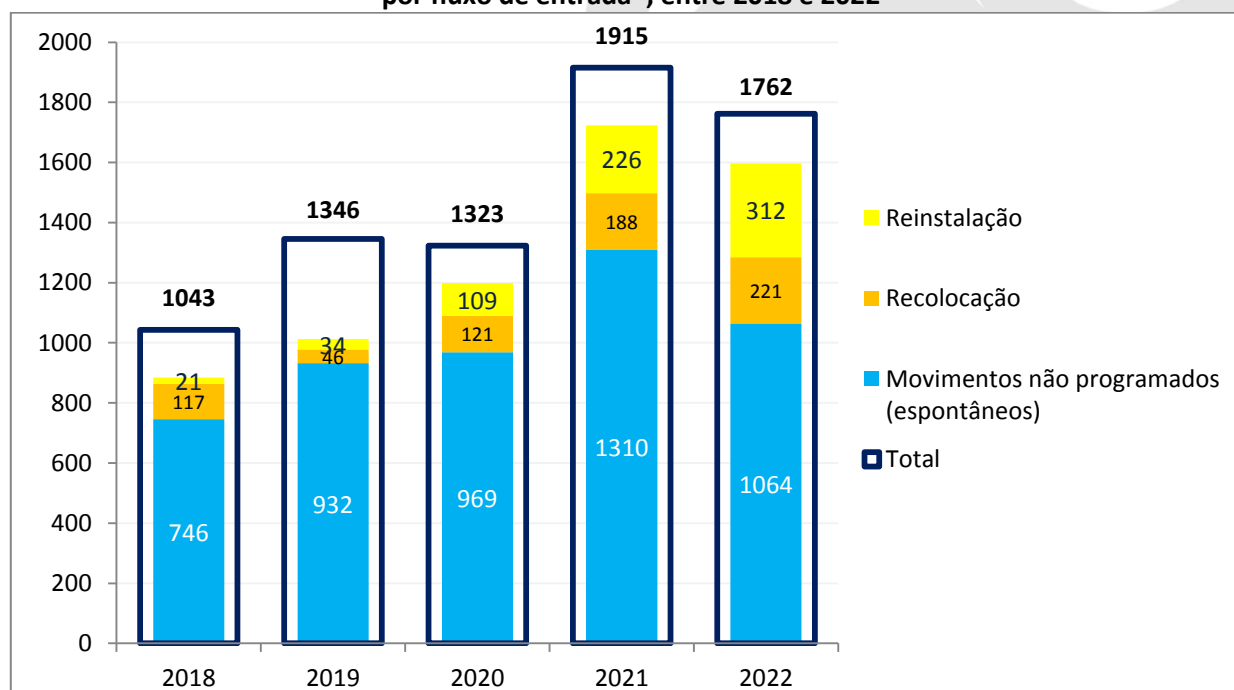
Fonte: Instituto de Segurança Social (ISS) (sistematização da autora).

A partir de 2020, os titulares de uma autorização de residência provisória, com pedido de asilo admitido em Portugal, mas a aguardar a instrução do processo, constituem-se como o maior grupo de pessoas em acompanhamento social no ISS (de 484 pessoas nessa situação em 2019 passam a 725 em 2020, a 1.002 em

2021 e a 772 em 2022). A perda de importância relativa dos beneficiários de proteção internacional a partir de 2020 deve-se principalmente à diminuição de pessoas com autorização de residência para proteção subsidiária em acompanhamento social (de 483 em 2019 passam a 236 em 2020, 352 em 2021 e 339 em 2022), já que o número dos beneficiários do estatuto de refugiado em acompanhamento social do ISS aumentou nos últimos anos (de 292 em 2019 sobem para 304 em 2020, 501 em 2021 e 512 em 2022). Entre as pessoas em acompanhamento social do ISS, há ainda requerentes em admissibilidade (22 em 2021 e 16 em 2022) e em recurso (38 em 2021 e 41 em 2022), devendo assinalar-se também para o último ano requerentes com a nacionalidade portuguesa (77 em 2022).

Em 2021 e 2022, por comparação a anos anteriores, aumentou bastante o universo de pessoas em acompanhamento social do ISS (+44,7% em 2021 e +33,2% em 2022 face a 2020, embora -8% em 2022 face a 2021), verificando-se em 2022 face a 2020 um incremento de todos os estatutos jurídicos (+68,4% de titulares do estatuto de refugiado em 2022 face a 2020, +43,6% dos titulares de proteção subsidiária, e +6,5% dos titulares de autorização de residência provisória) – vd. gráfico 4.6.

Gráfico 4.7. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, por fluxo de entrada*, entre 2018 e 2022



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, 58 em 2020, 118 em 2021 e 73 em 2022), retomas a cargo (18 casos em 2019, 6 casos em 2020, 8 em 2021 e 30 em 2022), titulares de autorização de residência por razões humanitárias (46 casos em 2019, 60 em 2020 e 65 em 2021), readmissões (16 em 2022), e situações em que não se aplica a tipificação (43 em 2022).

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 ou não programados** que mais beneficiam desse acompanhamento social do ISS, sendo os entrados de forma programada, 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, 21,6% em 2021 e 30,2% em 2022) – vd. gráfico 4.7. Deve atender-se, como se mostrou no capítulo anterior, que o programa de acolhimento é mais aprofundado e prolongado no caso das chegadas programadas através de mecanismos europeus (18 meses e com várias dimensões de integração salvaguardadas de princípio) do que no caso dos pedidos não programados ou 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, com chegadas não programadas 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 233 do programa de reinstalação 2018/2019; 175 em 2021, 16 do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 159 do programa de reinstalação 2018/2019; e 192 em 2022, 15 do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 177 do programa de reinstalação), o que, como alertado antes (Oliveira, 2020: 205), induz a que nos próximos anos se possa verificar 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 dos requerentes chegados no programa de reinstalação 2018/2019 que só a partir de 2020 começam a aparecer nos dados administrativos do acompanhamento social do ISS).

Quadro 4.13. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, por principais nacionalidades, entre 2020 e 2022

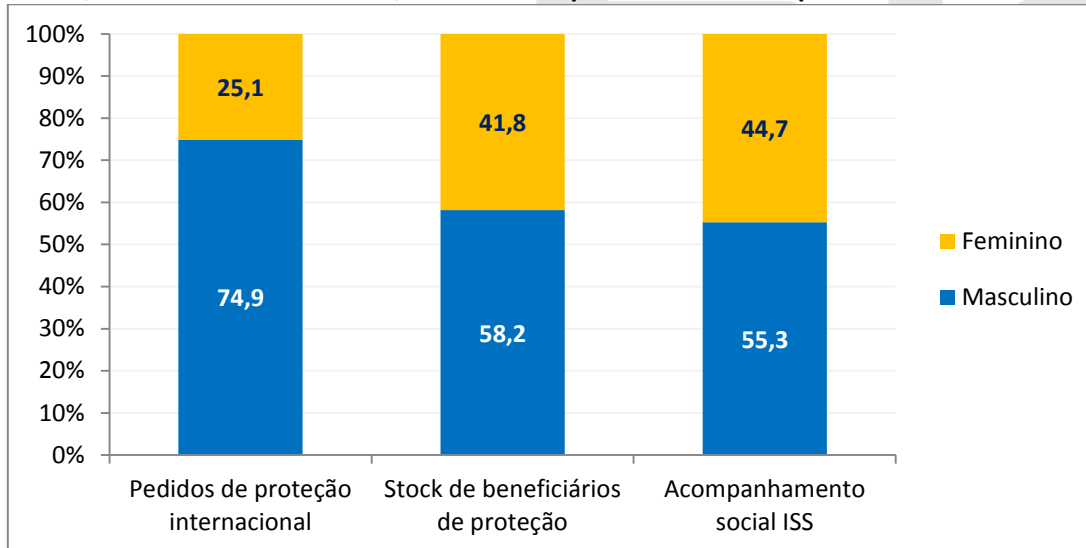
Principais Nacionalidades	2020		Principais Nacionalidades	2021		Principais Nacionalidades	2022	
	N	%		N	%		N	%
Angola	252	19,0	Síria	261	13,6	Síria	278	15,8
Ucrânia	135	10,2	Angola	254	13,3	Angola	195	11,1
Síria	115	8,7	Afeganistão	225	11,7	Ucrânia	189	10,7
Paquistão	68	5,1	Ucrânia	137	7,2	Iraque	99	5,6
Sudão	58	4,4	Paquistão	128	6,7	Paquistão	93	5,3
Iraque	58	4,4	Sudão	101	5,3	Sudão	82	4,7
Rep. D. Congo	52	3,9	Iraque	91	4,8	Rep. D. Congo	62	3,5
Irão	42	3,2	Rep. D. Congo	86	4,5	Afeganistão	50	2,8
Somália	35	2,6	Irão	33	1,7	Colômbia	35	2,0
Total	1.323	100	Total	1.915	100	Total	1.762	100

Fonte: ISS (sistematização da autora).

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 pedidos não programados ou espontâneos. Nos últimos dois anos, nas primeiras posições destacaram-se particularmente a nacionalidade síria (de 115 beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS em 2020, passam a 261 em 2021 e 278 em 2022, tornando-se na nacionalidade mais numerosa nas pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS a partir de 2021), a angolana (161 cidadãos em acompanhamento social do ISS em 2019, 252 em 2020, 254 em 2021 e 195 em 2022, destacando-se especialmente nos últimos três anos em que passam a representar, respetivamente, 19%, 13% e 11,1%) e a ucraniana (15,7% das pessoas com processo de proteção em acompanhamento social do ISS em 2019 ou 211 pessoas, embora descendo para 10,2% ou 135 cidadãos em 2020 e 7,2% ou 137 em 2021, embora incrementando para 189 ou 10,7% em 2022). Ora se os nacionais da Ucrânia, Angola e República Democrática do Congo se têm evidenciado nos pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal nos últimos anos; são as nacionalidades mais representadas nas chegadas programadas por via de mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que começam a ganhar expressão no universo de beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS em 2020 e 2021: com destaque

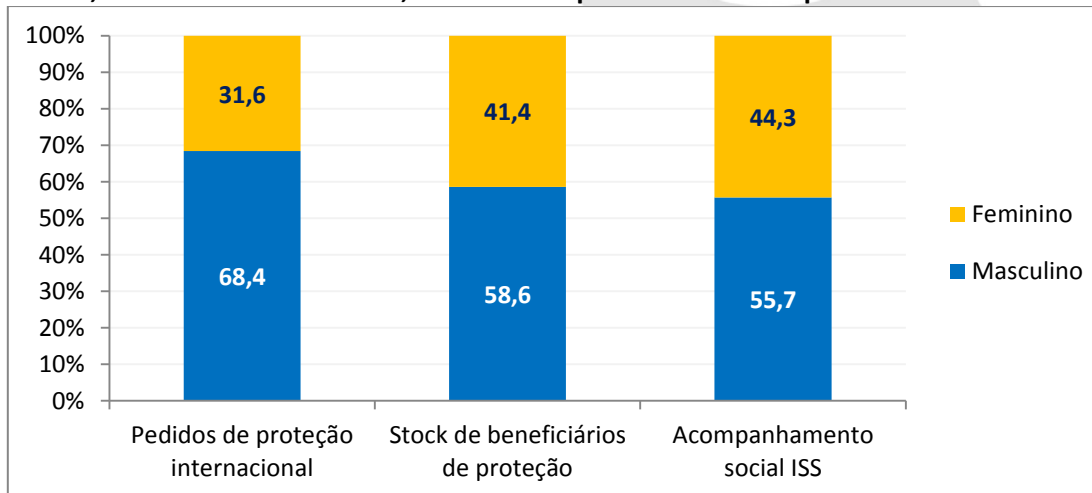
para os nacionais da Síria (11,2% das pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS em 2019, 8,7% em 2020, 13,6% em 2021 e 15,8% em 2022), os nacionais do Sudão (58 ou 4,4% em 2020, 101 ou 5,3% em 2021, e 82 ou 4,7% em 2022), do Iraque (58 ou 4,4% em 2020, 91 ou 4,8% em 2021, e 99 ou 5,6% em 2022) e Irão (42 ou 3,2% em 2020, 33 ou 1,7% em 2021, embora descendo para 31 ou 1,7% em 2022) – vd. quadro 4.13.

Gráfico 4.8. Comparação da importância relativa de cada sexo no total de pedidos de proteção internacional, no total de beneficiários, e no total de pessoas com acompanhamento social do ISS, 2022



Fonte: SEF (para pedidos de proteção e *stock* de beneficiários) e ISS (acompanhamento social). (sistematização e cálculos da autora).

Gráfico 4.9. 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, 2021



Fonte: SEF (para pedidos de proteção e *stock* de beneficiários) e ISS (acompanhamento social). (sistematização e cálculos da autora).

Nos últimos anos a maioria das pessoas com processo de proteção internacional com acompanhamento social do ISS foram do sexo masculino (54,4% em 2019, 55% em 2020, 55,7% em 2021 e 55,3% em 2022), refletindo a sobre representação dos homens nos processos de proteção internacional em Portugal. Ainda assim, observa-se uma maior aproximação da importância relativa dos dois sexos que o observado no universo de pedidos (73,2% homens em 2019, 80,2% em 2020, 68,4% em 2021, e 74,9% em 2022) e no universo de beneficiários de proteção internacional em Portugal (58,7% do sexo masculino em 2019, 56,2% em 2020, 58,6% em 2021 e 58,2% em 2022), o que induz que as mulheres, em termos relativos, estão a receber mais acompanhamento social do ISS que os homens (vd. gráficos 4.8 e 4.9).

Considerando outros indicadores sociodemográficos do universo de pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS (vd. quadro 4.14), identifica-se quanto aos grupos etários mais representados que: em 2019 destacavam-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%); em 2020 ganhou 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. Em 2021 verifica-se uma mudança dos intervalos de idades nos dados disponibilizados pelo ISS, mantendo-se porém a pouca expressão de pessoas com mais de 65 anos (1,1%), e destacando-se o universo de pessoas com entre 15 e 64 anos de idade (70,6% ou 1.352 pessoas), seguindo-se o universo de crianças com 14 ou menos anos (28,3% ou 542 crianças em 2021). Já em 2022, recuperando os intervalos de idades anteriores, reitera-se a maior representação de efetivos no grupo etário dos 19 aos 39 anos de idade (44% ou 776 pessoas), seguindo-se os efetivos com 18 ou menos anos (31,7% ou 559 pessoas), tendo menor expressão os efetivos com entre 40 e 64 anos (22,5% ou 397 pessoas), mantendo-se diminuto o universo das pessoas com 65 e mais anos (apenas 30 pessoas em 2022, representando 1,7%).

Quadro 4.14. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, por grupo etário, tipologia do agregado familiar e habilitações literárias, entre 2019 e 2022

	2019 (N = 1.346)		2020 (N = 1.323)		2021 (N = 1.915)		2022 (N = 1.762)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Grupo Etário								
0-18	479	35,6	445	33,6	542*	28,3	559	31,7
19-39	533	39,6	588	44,4	1352**	70,6	776	44,0
40-64	313	23,3	273	20,6			397	22,5
65 e mais anos	21	1,6	17	1,3	21	1,1	30	1,7
Total	1346	100	1323	100	1915	100	1762	100
Tipologia do Agregado Familiar								
Isolado	309	23,0	386	29,2	485	25,3	507	28,8
Monoparental	251	18,6	307	23,2	123***		144***	
Nuclear com filhos	670	49,8	497	37,6	178***		159***	
Nuclear sem filhos	56	4,2	42	3,2	20***		29***	
Alargada	60	4,5	91	6,9	34***		27***	
Total	1346	100	1323	100	1915	100	1762	100
Habilitações literárias								
Sem habilitações	135	13,4	131	13,3	204	10,7	88	5,0
1º ciclo	145	14,4	135	13,7	207	10,8	198	11,2
2º ciclo	157	15,6	122	12,4	226	11,8	194	11,0
3º ciclo	150	14,9	167	16,9	240	12,5	224	12,7
Secundário	253	25,1	281	28,5	294	15,4	332	18,8
Bacharelato	13	1,3	20	2,0	28	1,5	26	1,5
Licenciatura	139	13,8	113	11,5	143	7,5	164	9,3
Mestrado	12	1,2	15	1,5	11	0,6	12	0,7
Doutoramento	4	0,4	2	0,2	2	0,1	0	0,0
Não aplicável	259	19,2	234	17,7	315	16,4	295	16,7
Sem informação	79	5,9	103	7,8	245	12,8	229	13,0
Total	1346	100	1323	100	1915	100	1762	133

Fonte: ISS (sistematização da autora). // Notas: * Nos dados de 2021 do ISS o grupo etário passa a ser com idades de 14 ou menos anos. / ** Nos dados de 2021 do ISS o grupo etário passa a ser com idades entre os 15 e os 64 anos. / *** Nos dados de 2021 e 2022 a informação veio em número de agregados familiares e não em número de pessoas.

Quanto ao nível de habilitações deste universo de pessoas com processo de proteção internacional em Portugal com acompanhamento social do ISS, 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 2021, por sua vez, as pessoas sem habilitações representaram 10,7%, enquanto as pessoas com o 1º ciclo representaram 10,8%, com o 2º ciclo 11,8% e com o 3º ciclo 12,5%; já em 2022, as pessoas sem habilitações representaram 5%, enquanto as pessoas com o 1º ciclo representaram 11,2%, com o 2º ciclo 11% e com o 3º ciclo 12,7%. 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 uma diminuição de importância relativa em 2021 (para 15,4%), ligeiramente recuperada em 2022 (18,8%). Nos últimos anos também se observa 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, 7,5% em 2021 e 9,3% em 2022; 1,2% com mestrado em 2019 e 1,5% em 2020, descem para 0,6% em 2021 e 0,7% em 2022; e apenas 0,4% com doutoramento em 2019, 0,2% em 2020, 0,1% em 2021 e 0 em 2022) – vd. quadro 4.14.

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, 29,2% em 2020, 25,3% em 2021 e 28,8% em 2022). 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 4.14.

Quadro 4.15. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo o domínio da língua portuguesa, entre 2019 e 2022

	2019 (N = 1.346)		2020 (N = 1.323)		2021 (N = 1.915)		2022 (N = 1.762)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
A1	81	8,3	125	14,5	272	19,8	113	7,1
A2	186	19,2	215	24,9	264	19,2	240	15,2
B1	4	0,4	8	0,9	6	0,4	10	0,6
B2	20	2,1	7	0,8	9	0,7	13	0,8
C1	1	0,1	0	0,0	0	0,0	1	0,1
C2	4	0,4	1	0,1	2	0,1	11	0,7
Fluente, não certificado	346	35,6	238	27,6	352	25,6	606	38,3
Não fluente	329	33,9	269	31,2	468	34,1	589	37,2
Origem de país de língua oficial portuguesa	163	12,1	245	18,5	241	12,6	-	-
Não aplicável	169		176		232		172	
Sem dados	43		39		69		7	

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 pessoas; 18,5% em 2020 de 1.323 pessoas; e 12,6% em 2021 de 1.915 pessoas), identifica-se que cerca de dois terços das restantes pessoas com processo de proteção internacional em acompanhamento social do ISS (971 em 2019, 863 em 2020, 1.373 em 2021 e 1.583 em 2022) são fluentes na língua portuguesa: 35,6% em 2019, 27,6% em 2020, 25,6% em 2021 e 38,3% em 2022 são fluentes não certificados; e 30,5% em 2019, 41,3% em 2020, 40,3% em 2021 e 24,5% em 2022 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; em 2021, 19,8% para português de nível A1, 19,2%

para nível A2, 0,4% para B1, 0,7% para B2, e 0,1% para C2; e em 2022, 7,1% para português de nível A1, 15,2% para nível A2, 0,6% para B1, 0,8% para B2, 0,1% para C1 e 0,7% para C2). É, pois, uma minoria que é identificada como não fluente da língua portuguesa (33,9% em 2019, 31,2% em 2020, 34,1% em 2021 e 37,2% em 2022) – vd. quadro 4.15. Este é um resultado bastante relevante, num contexto de integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal.

A partir de 2022 o ISS inicia a partilha de um novo indicador de monitorização das dimensões de integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal acerca da tipologia de alojamento das pessoas em acompanhamento social do ISS. A caracterização ao nível da situação habitacional dos beneficiários de proteção internacional em Portugal é um indicador especialmente relevante já que, conforme analisado anteriormente (no subcapítulo 3.2.5), a habitação surge como um desafio à integração para os beneficiários do acolhimento em *phasing out*, sendo a resposta habitacional após a conclusão do programa de acolhimento um problema com maior prevalência na Área Metropolitana de Lisboa, reconhecendo-se que grande parte dos beneficiários de proteção internacional não tem uma resposta habitacional assegurada. Entre os 1.762 beneficiários de proteção internacional em Portugal e em acompanhamento social do ISS em 2022, a grande maioria (60,5% ou 1.066 pessoas) declarava residir numa habitação unifamiliar arrendada, seguindo-se a situação de alojamento em quarto arrendado (369 pessoas ou 20,9%), e de alojamento coletivo (85 pessoas ou 4,8%). De salientar ainda a identificação em 2022 de 3 pessoas em situação de sem abrigo ou sem habitação e 1 a residir numa barraca – vd. quadro 4.16.

Quadro 4.16. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, segundo a tipologia de alojamento, em 2022

Tipologia de alojamento	2022 (N = 1.762)	
	N	%
Apartamento/Andar/ Casa Unifamiliar arrendado	1.066	60,5
Quarto arrendado	369	20,9
Alojamentos coletivos	85	4,8
Apartamento/Andar/ Casa Unifamiliar cedido	72	4,1
Casa de familiares e amigos	65	3,7
Unidade hoteleira	36	2,0
Sem abrigo/sem habitação	3	0,2
Barracas	1	0,1
Outra situação	34	1,9
Sem Informação	31	1,8

Fonte: ISS (sistematização da autora).

Quadro 4.17. Beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS, por ocupação, em 2022

Ocupação	2022 (N = 1.762)	
	N	%
Desempregado	514	29,2
Empregado	361	20,5
Estudante	444	25,2
Sem Ocupação	201	11,4
Pensionista	5	0,3
Não aplicável	220	12,5
Sem informação	17	1,0

Fonte: ISS (sistematização da autora).

Outro dos novos indicadores de monitorização das dimensões de integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal, recolhido a partir de 2022, caracteriza a situação ocupacional das pessoas em acompanhamento social do ISS. Também como caracterizado anteriormente (no subcapítulo 3.2.5), uma

vez que nos últimos anos se identificou que a maioria das pessoas beneficiárias do programa de acolhimento conclui o *phasing out* sem emprego, é especialmente importante compreender a situação dos beneficiários de proteção internacional em acompanhamento social do ISS. Observa-se que dos 1.762 beneficiários de proteção internacional em Portugal e em acompanhamento social do ISS em 2022, cerca de um quarto encontra-se em situação de desemprego (29,2% ou 514 pessoas) e cerca de um quinto já com emprego (20,5% ou 361 pessoas). Atendendo a que a maioria dos beneficiários de proteção em acompanhamento social do ISS são agregados familiares com filhos, identifica-se um universo importante que é estudante (25,2% ou 444 pessoas) ou não tem ocupação (201 ou 11,4%) – vd. quadro 4.17.

Nos dados sistematizados pelo ISS para 2022 é identificado que, **em média, os beneficiários de proteção internacional ficam dependentes de apoio ou acompanhamento social do ISS durante 35 meses**, sendo esse tempo médio superior nos beneficiários com estatuto de proteção subsidiária (64 meses) e menor nos beneficiários com estatuto de refugiado (17 meses). Nos apuramentos para 2022 é ainda realçado que 70 beneficiários de proteção internacional (25 com autorização de residência provisória, 39 com estatuto de refugiado e 6 com proteção subsidiária) terminaram o apoio ou o acompanhamento social do ISS por autonomia, e 59 terminaram o apoio por desaparecimento ou incumprimento (20 com autorização de residência provisória, 22 com estatuto de refugiado e 17 com proteção subsidiária).

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 2006⁹² 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, 2022).

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 781.820 ‘novos’ cidadãos portugueses entre 2007 e 2021 (aprofundado em Oliveira, 2022: 341). Nesse universo de perto de um 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, 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 residência⁹³), sendo da responsabilidade do Ministério da Justiça para efeitos de

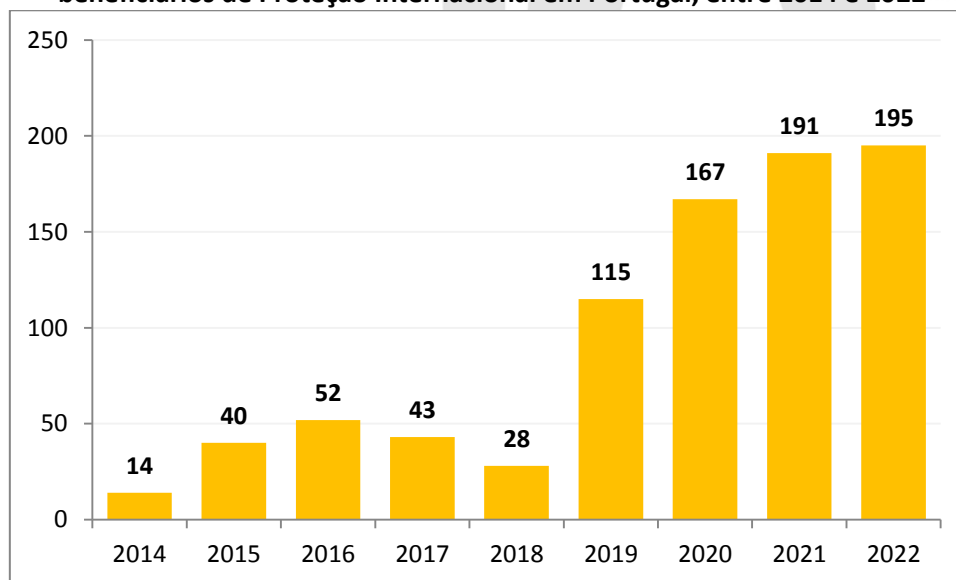
⁹² Em 2006 com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, e a aprovação do novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro) define-se a quarta alteração à Lei n.º 37/87.

⁹³ 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

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, só a partir de 2021 se começam a refletir no universo daqueles que adquiriram a nacionalidade portuguesa, uma vez que quem adquiriu uma autorização de residência (AR) para proteção internacional a partir de 2016 só em 2021 começou a reunir os anos de residência com AR de refugiado ou AR de proteção subsidiária requeridos pela lei da nacionalidade (e.g. quem adquiriu uma AR em 2016 só a partir de 2021 reúne condições para solicitar a nacionalidade portuguesa, e sucessivamente quem adquiriu a AR em 2017 só a partir de 2022 pode naturalizar-se português).

Gráfico 4.10. Número de aquisições de nacionalidade portuguesa por cidadãos beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, entre 2014 e 2022



Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

Porém, identifica-se, ainda assim, o incremento a partir de 2019 dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa (vd. gráfico 4.10) 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), para 191 aquisições em 2021 (+14,4% face ao ano anterior) e para 195 aquisições em 2022 (+2,1%) – vd. gráfico 4.10.

Refletindo as **principais nacionalidades de origem** que beneficiaram de proteção 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

estrangeiros, que “tenham frequentado pelo menos um ano de educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional” (aprofundado em Oliveira, 2021: 335).

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) – vd. quadro 4.18.

Em 2020, porém, destacam-se também outras nacionalidades que chegaram nos anos mais recentes, algumas delas por via de mecanismos europeus: destaque para os naturais do Paquistão (29 aquisições ou 17,4%), do Irão (16) e da Eritreia (9). Mantendo-se entre as mais numerosas outras nacionalidades que beneficiaram de proteção 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).

Já em 2021 se destacam outras nacionalidades que chegaram nos anos mais recentes por via de mecanismos europeus programados de proteção internacional – destaque no último ano para os naturais do Paquistão (23 aquisições ou 12%), da Síria (19 aquisições ou 9,9%) e do Irão (10 aquisições ou 5,2%) –, embora se mantenham nas mais numerosas nacionalidades que beneficiaram de proteção em Portugal anteriormente (e.g. Ucrânia com 28 aquisições e Guiné com 20). Em 2021 a nacionalidade de origem mais representada nas aquisições de nacionalidade portuguesa foi então a ucraniana (28 aquisições de nacionalidade portuguesa, representando 14,7%) – vd. quadro 4.18.

Quadro 4.18. Aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos beneficiários de proteção internacional em Portugal, por principais nacionalidades de origem, entre 2019 e 2022

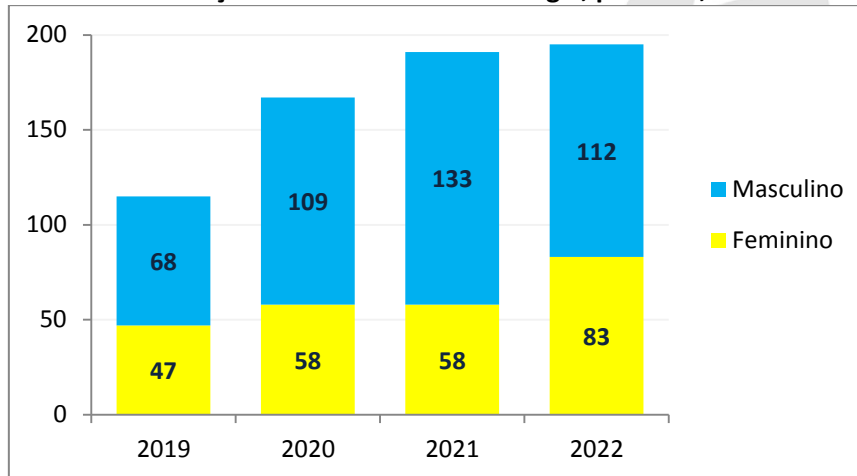
Principais nacionalidades	2019		Principais nacionalidades	2020		Principais nacionalidades	2021		Principais nacionalidades	2022	
	N	%		N	%		N	%		N	%
Guiné	15	13,0	Paquistão	29	17,4	Ucrânia	28	14,7	Ucrânia	50	25,6
Afeganistão	9	7,8	Irão	16	9,6	Paquistão	23	12,0	Síria	39	20,0
Iraque	8	7,0	Guiné	14	8,4	Guiné	20	10,5	Paquistão	27	13,8
Colômbia	7	6,1	Eritreia	9	5,4	Síria	19	9,9	Guiné	11	5,6
Rússia	6	5,2	Ucrânia	8	4,8	Irão	10	5,2	Angola	11	5,6
Somália	6	5,2	Rússia	8	4,8	Costa Marfim	9	4,7	Costa Marfim	7	3,6
Total	115	100	Total	167	100	Total	191	100	Total	195	100

Fonte: SEF (Sistematização e cálculos da autora).

Finalmente em 2022, com uma tendência mais semelhante ao ano anterior, destacam-se entre as principais nacionalidades de origem a ucraniana (50 aquisições de nacionalidade portuguesa, representando 25,6% das aquisições do último ano), a síria (39 aquisições ou 20%), a paquistanesa (27), a guineense (11) e a angolana (11) – vd. quadro 4.18.

Considerando, por outro lado, a informação acerca do sexo dos beneficiários de proteção internacional em Portugal que adquiriram a nacionalidade portuguesa nos últimos anos verifica-se um incremento gradual da importância relativa dos titulares do sexo masculino. 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%). Em 2020 essa importância relativa dos beneficiários de proteção internacional do sexo masculino que adquiriram a nacionalidade portuguesa incrementa (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. Tendência semelhante se verifica em 2021: 133 dos 191 cidadãos que beneficiaram de proteção internacional em Portugal em anos anteriores e que adquiriram a nacionalidade portuguesa eram do sexo masculino (69,6%). Em 2022, porém, os homens perdem ligeiramente importância relativa para 57,4% (112 homens dos 195 titulares de proteção internacional em Portugal que adquiriram a nacionalidade portuguesa em 2022) – vd. gráfico 4.11.

Gráfico 4.11. Aquisições de nacionalidade portuguesa de cidadãos beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, por sexo, entre 2019 e 2022



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 lançou esta nova linha editorial da Coleção *Imigração em Números* com **Relatórios Estatísticos do Asilo** a partir de 2020, sendo este o quarto desses relatórios anuais: *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal 2023*. 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) – o primeiro relatório do asilo do OM 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 –, os relatórios estatísticos do asilo passaram 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, OIM) e **nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo** (e.g. SEF, ISS, ACM, SCML, CPR, OIM, MS, ME, IEPF), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional e temporária 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 relatório estatístico do asilo incide as análises nos **anos de referência de 2021 e 2022**.

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 a disseminação de dados “*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, 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 não programados; entradas programadas ao abrigo da reinstalação, da recolocação, da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, ou ainda do programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão; ou, mais recentemente, de pedidos de proteção temporária de deslocados da Ucrânia).

O melhor conhecimento acerca da entrada, do acolhimento e da integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal 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 perceções, e capacitar as decisões políticas com mais informação, são os objetivos fundamentais deste relatório estatístico que vem reforçar a Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações.

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 na última década, em resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, tendo atingido um máximo histórico em 2021 de 89,3 milhões de pessoas em todo o mundo (mais do dobro das 42,7 milhões de pessoas em 2012), reconhecendo-se que com a guerra na Ucrânia em 2022 (uma das maiores e rápidas crises mundiais de pessoas deslocadas contra a sua vontade desde a segunda guerra mundial), será ultrapassado o número de cem milhões de pessoas deslocadas contra a sua vontade. Em 2021 uma em cada 88 pessoas do mundo era deslocada contra a sua vontade (em 2012 era uma pessoa por cada 167 pessoas do mundo). Em 2021 o universo global de deslocados integrou 27,1 milhões de refugiados, 53,2 milhões de populações deslocadas internamente e 4,4 milhões de requerentes de asilo, acrescentando o ACNUR a este universo nesse ano 4,4 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), e a partir de 2022 também a guerra na Ucrânia (logo nos primeiros meses do conflito conduziu a 7 milhões de deslocados internos na Ucrânia e 6 milhões deslocados no estrangeiro, dos quais perto de 3 milhões procuraram proteção temporária na União Europeia). Os fluxos mais marcantes na última década resultaram, assim, essencialmente de crises, de conflitos armados, ou de incremento da violência.

1. Na generalidade dos Estados-membros da União Europeia 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, e solidariedade política nem sempre acompanharam a **opinião pública face à proteção internacional**. 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 e, mais recentemente, a guerra na Ucrânia, tiveram impactos diretos na evolução do apoio das populações europeias aos requerentes de asilo e aos deslocados. São especialmente notórios os efeitos que a guerra na Ucrânia e a situação dos deslocados da Ucrânia tiveram na opinião pública dos países mais próximos à fronteira com a Ucrânia – países como a República Checa, a Bulgária, a Hungria e a Eslováquia ao longo dos anos tradicionalmente com uma opinião desfavorável ao

apoio do país a refugiados, revelam pela primeira vez em 2022 uma maioria de respostas favoráveis. Globalmente, na generalidade dos países da UE27, a partir de 2022, com a agressão militar russa à Ucrânia, mais de dois terços dos respondentes passaram a concordar totalmente ou a tender a concordar com a afirmação de que o país deve ajudar os refugiados, refletindo que as atitudes variam em função do contexto e do grupo que em cada momento carece de proteção. Em Portugal, desde de 2016 que mais de dois terços dos inquiridos tendem sempre a concordar com a afirmação de que **“Portugal deve ajudar os refugiados”**: entre outono de 2015 e o verão de 2022, identifica-se que os níveis de concordância à ajuda aos refugiados do país se situaram quase sempre acima da média da União Europeia. À questão do Eurobarómetro Padrão sobre o grau de **concordância com o acolhimento das pessoas em fuga da guerra da Ucrânia**, na generalidade dos Estados-membros, mais de dois terços dos inquiridos concordou totalmente ou tendeu a concordar que as pessoas em fuga da guerra na Ucrânia são bem-vindas na União Europeia (média da UE27 de 90% no verão de 2022 e 88% no inverno de 2022/23): no verão de 2022 **os países com a maior percentagem de respostas favoráveis** foram a Suécia (98%, descendo ligeiramente para 97% no inverno) e **Portugal** (97%, descendo para 94% no inverno).

2. 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. **Portugal não se encontra, porém, entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa**: dos 27,1 milhões de refugiados no mundo, apurados pelo ACNUR em 2021, apenas 2,9 milhões (13,4%) estavam em países da União Europeia (UE27) e desses refugiados residentes na UE27, Portugal somente acolheu cerca de 2,7 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE27. Em 2021, Portugal posicionava-se na vigésima posição entre os 27 Estados-membros da UE, por ordem dos que receberam maior número de refugiados para os que receberam menos. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2021 registou 5,9% do total de refugiados do mundo, concentrando 43,9% dos refugiados acolhidos na UE27, ou seja, 1,3 milhões de pessoas.

3. Tendo este relatório como anos de referência 2021 e 2022, importa atender aos impactos da pandemia COVID-19 na proteção internacional nos vários países do mundo e aos mais recentes impactos da guerra na Ucrânia, que não apenas induziram ao incremento do número de pessoas deslocadas contra a sua vontade como criaram novos fluxos migratórios causados por crises alimentares. Antes da guerra na Ucrânia a economia mundial esperava recuperar o ritmo de crescimento pré-pandemia COVID-19, porém, a partir de 2022, assistiu-se aos impactos da guerra na inflação de bens alimentares e dos combustíveis, o que gerou consequências imediatas no aumento das desigualdades no mundo e desafios socioeconómicos para as populações deslocadas

4. 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 UE27 de 698,8 mil pedidos em 2019, passa-se para 472,4 mil em 2020, -33%), **embora recuperada em 2021 e 2022** (para 632,4 mil em 2021 e 962,2 mil em 2022, +103,7% face a 2020). Verifica-se também 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%, e 524,3 mil em 2021, apenas +0,6% face ao ano anterior), embora **com clara recuperação em 2022** quando aumentam para 632,4 mil as decisões de primeira instância a pedidos de proteção internacional nos países da UE27. **Portugal acompanha esta tendência**, tanto nos pedidos de asilo registados que descem em 2020 e recuperam em 2021 e 2022 (de 1.820 requerentes registados em 2019 passaram a 1.000 em 2020, -45% de pedidos, recuperando em 2021 para 1.540 e em 2022 para 2.115, +111,5% face a 2020), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (de 745 decisões em 2019, passaram a 420 em 2020, -44%, recuperando para 505 em 2021, +20,2%, e para 865 em 2022, +71,3% face ao ano anterior). **Embora Portugal continue a não se destacar como um destino de requerentes de proteção internacional, em 2022 foi o país da UE27 com maior importância relativa de concessões do estatuto de refugiado entre o total de decisões proferidas** (71 em cada 100 decisões foram decisões positivas de concessão do estatuto de refugiado, sendo a relação na média da UE27 de 23 em cada 100 decisões).

5. Nas nacionalidades mais representadas nos requerentes de proteção internacional na UE27, identifica-se que, tanto em 2021 como em 2022, se destacam os sírios como o maior grupo significando, respetivamente, 18,4% (116.120 em 2021) e 14,1% (135.465 em 2022) do total de requerentes de asilo nesses anos, sendo que mais de metade destes requerentes estava na Alemanha (53,6% ou perto de 72,6 mil em 2022). A este país de nacionalidade seguia-se, nos dois últimos anos, na segunda posição o Afeganistão a representar, respetivamente, 15,8% (99.775 em 2021) e 12,9% (124.125 em 2022) dos requerentes de asilo, mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Alemanha (33,4% ou 41,4 mil em 2022), na Áustria (19,5% ou 24,2 mil em 2022) e na França (19,1% ou 23,8 mil em 2022). Verificam-se, por sua vez, mudanças na terceira posição: se em 2021 tínhamos os requerentes iraquianos (29,9 mil pedidos em 2021), em 2022 sobem para a terceira posição os requerentes turcos (5,5% dos requerentes da UE27 com 52.585 pedidos em 2022, quando em 2021 estavam na quinta posição com 3,5% dos pedidos ou 22.205 requerentes). Nas posições seguintes, encontramos em 2022 os requerentes da Venezuela (50.730 requerentes a representar 5,3% dos pedidos na UE27), da Colômbia (43.020 requerentes ou 4,5%), do Paquistão (37.345 requerentes ou 3,9%), do Bangladesh (3,5% com 33.785 requerentes), do Iraque (3,1% com 29.785 requerentes), da Geórgia (3% ou 28.385 requerentes) e da Ucrânia que entra diretamente para as dez nacionalidades mais representadas em 2022 (2,8% ou 26.725 requerentes, recordando-se que aqui não estão contabilizados os 4,3 milhões de deslocados da Ucrânia que em 2022 obtiveram proteção temporária nos países da UE27). As dez principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE27 representam mais de metade dos requerentes de asilo (em 2021 representaram 57,8% e em 2022 significaram 58,4%). **Em Portugal, em 2022, estas mesmas dez nacionalidades mais representadas na UE27 significaram apenas cerca de um terço dos requerentes de proteção internacional no país (35,9%).** Se não se considerar, contudo, os requerentes do Afeganistão (que se enquadraram num fluxo programado de requerentes) e da Ucrânia (com um incremento especialmente sentido a partir de 2022 no contexto do conflito), verifica-se que as outras oito nacionalidades mais representadas nos pedidos de proteção à generalidade dos países da UE27 apenas representam 14,7% dos pedidos em Portugal em 2022 (na UE27, sem atender aos requerentes do Afeganistão e da Ucrânia, as restantes oito nacionalidades representam 42,7%). As dez principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal em 2022 representam cerca de dois terços do total de pedidos de proteção apurados no país (66,2%), quando essas mesmas nacionalidades representaram menos de um terço (31,2%) dos requerentes na generalidade dos países da UE27, destacando-se em Portugal 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).

6. Mantendo a tendência de anos anteriores, globalmente nos países da UE27 há nos dois últimos anos **mais pedidos de proteção internacional de homens** (70,3% em 2021 e 70,9% em 2022) do que de mulheres (29,7% em 2021 e 29,1% em 2022). Portugal, mantendo a sobre representação de requerentes do sexo masculino, viu no último ano diminuir a sua importância relativa (de 80% em 2020, os requerentes do sexo masculino passaram a representar 68% em 2021, incrementando ligeiramente para 72,8% em 2022).

7. 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 2022, os requerentes de asilo com menos de 14 anos de idade representavam cerca de um quinto (18%, -4 pontos percentuais que em 2021) do total de requerentes da UE27; os requerentes com entre 14 e 17 anos representavam 7% (o mesmo que no ano anterior); identificando-se que um pouco mais de metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (54%, +3pp que em 2021); e os com mais de 35 anos representavam um quinto do total de requerentes de asilo (21% com idades entre os 35 e os 64 anos e 1% os requerentes com mais de 65 anos). Oito em cada dez requerentes de asilo no espaço europeu tinham menos de 35 anos de idade em 2022 e quase um quarto era constituído por menores de 18 anos. Em Portugal os requerentes de proteção 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 2022 os requerentes com menos de 14 anos representaram 11% do total

de pedidos de asilo processados no país (por comparação à UE27 -7pp, e +7pp que o verificado em Portugal no ano anterior); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 8% (+1pp que na UE27); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 58% (+4pp que na UE27, e +5pp que o verificado em Portugal em 2021); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 23% (+1pp que a UE27), sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 0,7% em Portugal e 0,8% na UE27 em 2022).

8. Nos últimos anos aumentaram substancialmente os **menores não acompanhados com necessidade de proteção internacional**. No início da década passada, 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 13.550 em 2020, voltando, porém, a subir nos anos de referência deste relatório para 25.130 em 2021 e 39.520 em 2022. Em 2022 os menores não acompanhados na UE27 representaram 16,5% do total de requerentes com menos de 18 anos registados na UE27 (eram 6,8% em 2019, 9,6% em 2020 e 13,7% em 2021). 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, descendo para 65 pedidos em 2021 e 55 em 2022). A maioria dos menores não acompanhados registados na UE27 tem 16 ou 17 anos de idade (70% do total de menores não acompanhados em 2022), correspondendo a uma minoria os menores com menos de 14 anos (7% em 2022). Verifica-se também uma sobre representação de requerentes menores do sexo masculino (93% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2022). As nacionalidades mais representadas nos menores não acompanhados são do Afeganistão (44,7% do total de menores não acompanhados na UE27 no último ano ou 17,7 mil em 2022), da Síria (24,3% ou 9,6 mil em 2022), da Somália (5,9% ou 2,3 mil) e do Paquistão (3,4% ou 1,4 mil). Entre os 55 pedidos de asilo de menores não acompanhados em Portugal de 2022, nas nacionalidades mais representadas estão 20 pedidos do Afeganistão, 10 do Paquistão, 5 da Somália e 5 do Bangladesh.

9. Os pedidos de asilo entrados em cada ano não obtêm, necessariamente, no mesmo ano, uma decisão. Em **2022 foram proferidas 632,4 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia (UE27)**, um pouco mais (taxa de variação anual de +20,6%) do que se havia registado em 2021 (524,3 mil decisões). Até 2021 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 2022, continuava a ocupar a primeira posição a Alemanha (31,2% das decisões proferidas ou 197,5 mil) refletindo um aumento global em valor absoluto e em importância relativa do total de decisões de primeira instância (em 2021 foram 132,7 mil decisões, significando +48,9%); na segunda posição passa a constar a França (129,7 mil ou 20,5% das decisões da UE27 em 2022) que mostra uma diminuição no volume de decisões face ao ano anterior; na terceira posição encontra-se a Espanha (83,4 mil decisões, representando 17,5% do total de decisões proferidas na UE27). Em 2022, Portugal ocupou a vigésima primeira posição com 865 decisões de primeira instância proferidas a pedidos de asilo ao país (ou 0,9 mil, representando +71,3% face ao ano anterior quando foram proferidas 505 decisões).

10. Os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. 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 2022, os países com **mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (49)**, foram a Estónia (96), a Bulgária (91), os Países Baixos (87), a Hungria (86), a Irlanda (80), o Luxemburgo (78), **Portugal (78)**, a Polónia (75) e a Alemanha (65). Por oposição, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2022, o Chipre (6), Malta (15), Croácia (20), Roménia (25), França (27), República Checa (30) e a Suécia (34). Embora em 2019 e 2020, Portugal tenha integrado o grupo de países com taxas de decisão positivas mais baixas (nos dois anos com uma taxa de 23%) e bastante aquém da média europeia, recupera em 2021 (60 decisões positivas por cada 100 decisões proferidas) e em 2022 (78 decisões positivas por cada 100 decisões). 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 (27 decisões positivas em cada 100 em 2022) e da Espanha (29 em 2021,

embora recuperando para 42 em 2022). A evolução das taxas de decisão positiva afeta diretamente a concessão do **estatuto de refugiado**: em 2019 e 2020 a média da UE27 de concessões de estatuto de refugiado foi de 20 em cada 100 decisões proferidas, subindo para 21 em 2021 e 23 em 2022. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou, em 2022, entre 1% (em Malta) e 71% (em Portugal), tornando-se no último ano **Portugal o país com maior importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas** (7 em cada 10 decisões). Portugal mostra uma evolução muito favorável nos anos mais recentes, 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, para 45 em cada 100 decisões em 2021 e para 71 em cada 100 decisões em 2022 (o peso mais elevado de sempre).

11. Embora globalmente na UE27 se observe mais pedidos de asilo de homens (71% dos pedidos em 2022) do que mulheres (29% em 2022), **nas decisões de primeira instância positivas nota-se que as mulheres aumentam a sua importância relativa**: passam a representar 38% do total de decisões positivas em 2022 (+9pp 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 2022, essa maior **proteção é especialmente clara em países como Portugal**, onde de 27,4% dos pedidos de proteção internacional, o sexo feminino passa a representar 43,7% das decisões positivas (+16pp). Os países da UE27 também estão sensíveis à necessidade de **proteção específica para os requerentes de menor idade**: em 2022 a importância relativa dos requerentes com menos de 14 anos de idade sobe de 18% nos pedidos na UE27 para 31% nas decisões de primeira instância positivas (+13 pontos percentuais), enquanto o grupo etário que mais perde importância relativa é o dos 18-34 anos, com -10,9pp, de um impacto de 53,6% nos pedidos de proteção internacional, passa a representar 42,7% das decisões positivas. Em Portugal, os requerentes menores de 14 anos de 2022 representaram nos pedidos 11,3%, passando a representar 24,4% nas decisões positivas (+13,1pp), enquanto os requerentes do grupo etário 18-34 representaram nos pedidos 57,7% e passam a ter um impacto nas decisões positivas desse ano de 39,3% (-18,4pp). 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. 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 reconhecimento bastante variáveis: em 2022 a nacionalidade com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional foi a síria (94,2%, das 106,9 mil decisões, 100,7 mil foram positivas), seguida da nacionalidade ucraniana (90,2%), dos nacionais da Eritreia (85,3%), do Afeganistão (85%), da Venezuela (76,3%), do Mali (72%) e da Somália (61,5%), tendo, em contraste, mais baixas taxas de reconhecimento os nacionais da Tunísia (6%), de Marrocos (7,6%), da Geórgia (7,7%), da Colômbia (7,9%), da Albânia (10,6%), do Bangladesh (10,7%) e do Paquistão (15,4%). Comparando os resultados do total da UE27 com os resultados de Portugal, identifica-se que o país, com a exceção dos pedidos de nacionais do Afeganistão (que incrementaram especialmente a partir de 2021), tem recebido mais pedidos de proteção internacional de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento da necessidade de proteção internacional.

12. Considerando, em contraponto, a percentagem de **recusas por total de decisões**: em 2022, entre os países com as menores taxas de recusa de pedidos de asilo destacaram-se a Estónia (4%), a Bulgária (9%), Países Baixos (13%), Hungria (14%), Irlanda (20%), Luxemburgo (22%) e Portugal (23%). Por contraste, os países que apresentaram maiores taxas de recusa de pedidos de asilo em 2022 foram o Chipre (94%), Malta (85%), Croácia (80%), Roménia (75%), França (73%), República Checa (70%) e Suécia (66%). Em 2019 e 2020, Portugal estava entre os países da UE27 com as mais altas taxas de recusa (77% do total de decisões de primeira instância nos dois anos), passando em 2021 e 2022 para o grupo de países com taxas de recusa abaixo da média da UE27: em 2021 a taxa de recusa por total de decisões da UE27 foi de 61% e a de Portugal de 40% (-21pp), e em 2022 na UE27 desce para 51% e em Portugal para 23% (-28pp). Em Portugal o aumento dos indeferimentos em 2019 e 2020 refletiu essencialmente o aumento de **pedidos infundados de proteção internacional** (em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 572 ou 56,3%, foram indeferidos por serem considerados infundados; e entre os 733 indeferimentos de 2020, 340 foram considerados infundados). Em 2021 e 2022 há uma diminuição global dos indeferimentos em Portugal, passando os

pedidos infundados (209 em 2021 e 202 em 2022) a representar, respetivamente, 47,2% e 37%. 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 noutra Estado-membro) que induzem ao indeferimento imediato: em 2022, 343 pedidos (62,9%) foram considerados inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro), incrementando face à tendência verificada em 2021 (entre os 443 indeferimentos, 234 foram de pedidos inadmissíveis, representando 52,8%).

13. A taxa de desistência de pedidos de proteção internacional (número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos de 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: em 2022, destacam-se com as mais elevadas taxas de desistência Malta (99 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano), Bulgária (73), Eslováquia (71), Roménia (64) e, **na quinta posição, Portugal (63 desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano)**. Desde 2015 que o número de desistências de pedidos de asilo pendentes na UE27 tem vindo a diminuir (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%), subindo, no entanto, novamente as desistências em 2021 e 2022 para, respetivamente, 68.985 (+50,1%) e 137.925 (+99,9%). Em 2022, o maior número absoluto de desistências foi registado na Áustria (42,2 mil, incrementando bastante face ao ano anterior, passando a significar 30,6% das desistências da UE27), seguindo-se a Bulgária (14,9 mil desistências ou 10,8% das desistências da UE27), a Grécia (14,4 mil desistências ou 10,4% da UE27), a Itália (10,2 mil ou 7,4% das desistências da UE27 em 2022), e a Alemanha (8,9 mil ou 6,4% do total de desistências). Portugal tem vindo a aumentar também 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 em 2020 (720 desistências), 1,5% em 2021 (1.040 desistências) e 1% em 2022 (com 1.335 desistências). 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 homogéneos em termos processuais na sua política de asilo, como também não são homogéneas as populações que cada estado recebe anualmente, sendo umas nacionalidades mais associadas à desistência de pedidos de asilo pendentes do que outras: em 2022, as nacionalidades que mais se destacaram nas desistências de pedidos de asilo pendentes num Estado-membro europeu foram a afegã, a indiana, a síria, a ucraniana, a turca e a paquistanesa.

14. A partir de 2015, 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 internacional**. 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 Egipto e da Jordânia). 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 partilhado da UE e um maior esforço dos Estados-membros de, em cooperação, redistribuírem as pessoas com necessidades de proteção internacional, assumindo-se 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, têm-se mostrado mais solidários do que outros para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos anos.

15. Desde 2015 que **Portugal esteve entre os países europeus que respondeu mais favoravelmente a**

compromissos programados 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 Egipto, e mais recentemente também da Jordânia), participando em vários mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que induziram ao incremento desta realidade no país. A partir de agosto de 2021, na sequência dos acontecimentos ocorridos no Afeganistão, o Estado português também esteve entre os países da comunidade internacional a responder ao apelo de emergência de **admissão humanitária de cidadãos afegãos** em situação de risco. A estas chegadas programadas há ainda a acrescentar os **pedidos espontâneos ou não programados** que o país recebe anualmente de requerentes de proteção internacional que chegam ao território nacional, e cujo número também tem vindo a crescer nos últimos anos. Assim, se até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados já em território nacional, por via pedidos não programados, desde então, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada por múltiplos mecanismos: (1) 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) do *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) do *mecanismo de reinstalação UE50.000* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egipto 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2021 o país recebeu 930, ou seja, 92,1% de execução, não tendo recebido mais pessoas em 2022); (4) do mecanismo de *recolocação voluntária de menores não acompanhados*, que vigora desde 2020 (com o compromisso de acolhimento até 500 crianças e jovens, das quais 380 chegaram a Portugal até ao final de 2022, taxa de execução de 65%); (5) do *mecanismo de recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia* para o acolhimento de 100 pessoas, tendo chegado as 100 pessoas até ao final de 2021 (execução de 100%); (6) da *recolocação ad hoc* de barcos humanitários a partir de Itália e Malta, desde julho de 2018, não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros, tendo Portugal recebido 296 requerentes até ao final do ano de 2022; e, (7) em 2021 acrescenta-se ainda as entradas de requerentes de proteção por via do *programa de admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão*, tendo Portugal acolhido 908 afegãos até ao final do ano de 2022 (face ao compromisso nacional de acolher 800 afegãos assumiu uma taxa de execução deste programa de admissão humanitária de 113,5%).

16. Por outro lado, em 2022, Portugal esteve igualmente entre os países que mais rapidamente reagiram politicamente, legalmente e institucionalmente para o **acolhimento de deslocados da Ucrânia**, tendo sido mesmo um dos primeiros Estados-membros a ativar o regime de **proteção temporária**. Segundo dados reportados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), **em 2022 foram concedidos 56.599 pedidos de proteção temporária por Portugal a deslocados da Ucrânia, havendo registo de 1.529 cancelamentos do estatuto de proteção temporária por iniciativa dos próprios no decurso do ano**, em virtude de não necessitarem mais da proteção do Estado português por regresso à Ucrânia ou ida para outro Estado-membro, onde requereram proteção temporária.

17. A **agressão militar da Rússia contra a Ucrânia**, a partir de 24 de fevereiro, conduziu a inúmeras consequências não apenas para a Ucrânia, mas também para a Europa e os vários países do mundo. Desde logo, na vertente das migrações e da proteção internacional de populações deslocadas, o conflito na Ucrânia trouxe importantes implicações para o enquadramento legal e institucional europeu que teve de dar uma resposta imediata a um volume sem precedentes de pessoas deslocadas, tendo sido também postas em causa regras e valores da ordem internacional. Esta agressão militar da Rússia gerou ainda graves desafios à segurança alimentar mundial, à gestão dos canais de abastecimento globais, ao comércio mundial e à segurança energética. Em março de 2022, a UE acionou pela primeira vez a sua **Diretiva de Proteção Temporária** (definida em 2001 para os Estados-membros lidarem com um afluxo maciço extraordinário e excecional de pessoas deslocadas em busca de proteção) para deslocados da Ucrânia, incluindo tanto nacionais da Ucrânia, como nacionais de países terceiros que se encontrassem a residir legalmente na Ucrânia e cujo regresso seguro e duradouro ao seu país não era possível, como ainda a nacionais de países terceiros a beneficiar na Ucrânia de proteção internacional antes de 24 de fevereiro de 2022, e aos membros da família dessas pessoas. Devido à urgência da situação, o enquadramento da

proteção temporária procurou permitir que as pessoas deslocadas beneficiassem dos mesmos direitos em toda a UE27 de forma imediata, reduzindo ao mínimo as formalidades.

18. A 1 de março de 2022, decorridos apenas 4 dias do início da agressão militar russa, mais de 650 mil pessoas deslocadas tinham chegado à UE27 vindas da Ucrânia através da Polónia, da Eslováquia, da Hungria e da Roménia. Atendendo à experiência passada com a anexação ilegal em 2014 da Crimeia e da cidade de Sebastopol e da guerra no leste da Ucrânia, e à isenção da obrigação de visto dos nacionais da Ucrânia para o Espaço Schengen desde 2017, o Conselho da União Europeia estimava no início de março de 2022 que entre 2,5 milhões e 6,5 milhões de pessoas deslocadas em consequência do conflito armado chegassem à UE27, prevendo-se que dessas entre 1,2 milhões e 3,2 milhões de pessoas procurariam proteção internacional e a outra metade, beneficiando da isenção de visto para estadas de curta duração na UE27, se juntasse a familiares ou procurasse emprego na UE27. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estimava também no início de março de 2022 que até 4 milhões de pessoas fugisse da Ucrânia e procurasse proteção internacional num país próximo. **Em dezembro de 2022 (dez meses depois do início da agressão russa à Ucrânia) entre 25% e 30% da população total da Ucrânia (de aproximadamente 41 milhões) estava deslocada:** entre 3,6 e 5,4 milhões de pessoas estavam deslocadas internamente na Ucrânia e pelo menos 7 milhões tinham saído do país (3,8 milhões de beneficiários de proteção temporária nos Estados-membros da UE27, mais 2,8 milhões de pessoas que se mudaram para a Rússia, e 19 mil para a Bielorrússia, e cerca de 500 mil distribuídos pela Turquia, o Reino Unido, os Estados Unidos da América, o Canadá e Israel). No final do ano de 2022 havia o registo de 4,3 milhões de decisões de concessão de proteção temporária nos países da UE27, tendo cerca de dois terços das decisões sido proferidas por apenas três países – a Polónia com 1.568 mil decisões de proteção temporária (36,2% do total de decisões de proteção temporária proferidas em 2022), a Alemanha com 795 mil (18,4%) e a República Checa com 459 mil (10,6%). Entre os Estados-membros da UE27, **Portugal foi o décimo quinto país a proferir mais decisões de concessão de proteção temporária (57 mil, representando 1,3% do total de decisões de 2022).** Os deslocados da Ucrânia procuraram proteção temporária essencialmente em países mais próximos do seu território – a Ucrânia partilha fronteira com quatro países da UE27 (Polónia, Hungria, Roménia e Eslováquia) – ou onde a presença de migrantes ucranianos era já maior (a Ucrânia é uma das nacionalidades extracomunitárias numericamente mais representada entre os estrangeiros residentes nos vários países da UE27) – **as redes sociais de familiares e amigos nos vários países europeus, associadas a fluxos migratórios da Ucrânia anteriores à guerra, mostram um papel fundamental na facilitação da integração no país de acolhimento,** apoiando na procura de acomodações, de emprego, de escola, e na mediação de barreiras linguísticas e culturais.

19. No contexto dos países da União Europeia que concederam proteção temporária até ao final do ano de 2022, Portugal foi o país com menor proporção de ucranianos (79%), com 44 mil dos beneficiários de proteção temporária no país a terem nacionalidade ucraniana e 11,7 mil dos restantes deslocados da Ucrânia a terem outra nacionalidade extracomunitária (representando 21% do total de beneficiários). Em 2022 **Portugal foi o segundo Estado-membro da UE27 a acolher maior número absoluto de deslocados da Ucrânia sem nacionalidade ucraniana,** ocupando a Alemanha a primeira posição (acolheu 31,3 mil extracomunitários sem nacionalidade ucraniana, embora a representar apenas 3% do total de beneficiários de proteção temporária em 2022) e na terceira posição os Países Baixos (7 mil, representando 6%). Neste âmbito a proteção temporária foi concedida também a beneficiários de proteção internacional na Ucrânia e a seus familiares, assim como a outros extracomunitários e apátridas que provassem residir na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 com título de residência válido e que não conseguissem assegurar um regresso em segurança para o seu país ou região de origem. **Portugal e os Países Baixos foram os países da UE27 que liberalizaram mais a concessão de proteção temporária a extracomunitários não-ucranianos deslocados da Ucrânia** que não eram titulares de proteção internacional nem tinham residência permanente na Ucrânia antes da guerra. Por outro lado, **Portugal destaca-se como o Estado-membro que acolheu menor percentagem de beneficiários de proteção temporária do sexo feminino (59%)** – relacionando-se esta tendência também à relativa maior presença de cidadãos extracomunitários sem nacionalidade ucraniana no universo de beneficiários de proteção temporária que vieram para Portugal, já que entre os nacionais da Ucrânia predominou a presença de mulheres com filhos.

20. Embora seja claro, a partir dos dados internacionais, que **Portugal não se encontra entre os principais**

destinos de asilo no mundo ou na Europa, 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 2022 o país quadruplicou o número de pedidos atingindo o valor mais elevado, de 1.849 pedidos em território nacional, em 2019, descendo para 1.002 pedidos em 2020 e 1.537 pedidos em 2021, para voltar a subir para 1.992 pedidos em 2022. Considerando também os pedidos de proteção temporária, **em 2022, Portugal atingiu números inéditos de pedidos de proteção internacional:** se até ao último ano tinha sido 2019 o ano em que Portugal tinha recebido maior número de pedidos de proteção internacional (2.225, entre 1.849 pedidos em território nacional e 376 de reinstalação), passa agora a ser 2022 o ano com mais pedidos se agregar-se os pedidos de asilo (1.992 pedidos em território nacional) com os pedidos de proteção temporária (56.599 pedidos concedidos), gerando **um total de 58.591 pedidos de proteção a Portugal em 2022.**

21. 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 no país. **As condições materiais do acolhimento só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos económicos 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 Único (coordenado desde 2021 pelo ACM, e até ao final de 2020 era para o Grupo Operativo coordenado pelo ISS), para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem este grupo. Nos últimos anos aumentaram os pedidos espontâneos ou não programados 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: 905 pessoas em 2021 e 1.507 pessoas em 2022) que, por ter uma capacidade limitada, conduziu ao aluguer de alojamentos externos do CAR (nos últimos anos o CPR recorreu mais a alojamentos externos, respetivamente, 82,5% dos casos em acolhimento em 2019, 73,9% em 2020, 66,9% em 2021, embora descendo para 51,8% em 2022). **O incremento dos pedidos não programados** também se sentiu, por sua vez, **nas situações encaminhadas para apoio social subsequente:** o ISS assegurou o apoio ao acolhimento dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido (249 em 2020, 82 em 2021 e 221 em 2022), e a Santa Casa Misericórdia de Lisboa - SCML apoiou os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória (741 em 2020, 337 em 2021 e 414 em 2022).

22. **No âmbito do programa de acolhimento para movimentos programados**, com duração de 18 meses, desenvolvido em Portugal a partir de 2015, em consequência da criação do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações*, coordenado pelo ACM, sobressai dos dados de monitorização que quase a totalidade das pessoas em acolhimento em 2022 tinha **inscrição no SNS** (87,2% dos casos chegados por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários; 100% dos casos chegados por via do programa de reinstalação 2018/2019; 93% dos recolocados da Grécia; embora descendo para 63,2% no caso dos cidadãos afegãos admitidos no programa humanitário), tendência semelhante à observada para a **obtenção do NISS** (89,4% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 100% no caso das pessoas reinstaladas, 85,9% nos recolocados da Grécia, e 62,3% nas pessoas em admissão humanitária do Afeganistão), e para a **obtenção do NIF** (89,4% das pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários; 100% na reinstalação; 89,4% das pessoas recolocadas da Grécia; e 61,8% das pessoas em admissão humanitária do Afeganistão). Em 2021 e 2022, a maioria das pessoas em acolhimento em Portugal teve **acesso a aulas de português** (86,7% em 2021 e 89,8% em 2022 dos recolocados *ad hoc* de barcos humanitários; 93,9% em 2021 e 99,5% em 2022 dos reinstalados; 100% dos recolocados da Grécia em 2021 e 2022; e 75,3% em 2021 e 76,4% em 2022 dos acolhidos do programa de admissão humanitária do Afeganistão). No incentivo ao acesso ao mercado de trabalho em Portugal, nota-se que a **inscrição no IEPF** das pessoas em acolhimento tem maior prevalência na reinstalação (131

inscrições ou 56,7% das pessoas em acolhimento) e na admissão humanitária do Afeganistão (304 pessoas ou 73,6%), sendo os mecanismos de recolocação os que mostram menor prevalência de inscritos (18 pessoas da recolocação voluntária da Grécia e zero inscrições nas chegadas por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários). Verifica-se ainda uma evolução favorável das inscrições em cursos de formação profissional em 2022 (11 pessoas na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, 32 pessoas no programa de reinstalação, 15 pessoas da recolocação voluntária da Grécia e 43 pessoas da Admissão Humanitária do Afeganistão).

23. Quanto aos beneficiários do programa de acolhimento que se encontravam nos últimos seis meses do programa, na fase de ***phasing out do acolhimento***, observa-se que uma parte importante das pessoas continua a concluir o programa 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*; 157 em 2021 ou 37,4%; e 234 pessoas ou 25,5% em 2022), verificando-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. Por outro lado, a maioria dos beneficiários conclui o programa sem o **domínio da língua portuguesa**, não a entendendo nem falando (145 pessoas em 2020, 120 pessoas em 2021, e 132 pessoas em 2022), observando-se ainda que cerca de um quinto (19% em 2020, 22,4% em 2021 e 22,8% em 2022) conclui o programa com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa, tendo apenas 7,5% em 2020, 10,2% em 2021 e 8,4% sido considerados aptos no domínio da língua portuguesa. Também se identifica a **habitação** como um sério desafio à integração: os acompanhados em *phasing out* com habitação já assegurada corresponderam a 37% em 2020, apenas 23% em 2021 e descendo para 11,5% em 2022. Nota-se que este é um problema que ganha uma maior prevalência nas pessoas atendidas em Lisboa (com 53% a indicar no atendimento em *phasing out* não ter uma resposta habitacional após a conclusão do programa de acolhimento em 2020, 46% em 2021 e subindo para 52,9% em 2022). Resulta que, em 2022, das 288 pessoas avaliadas e que concluíram o programa de acolhimento, **78,5% foram encaminhadas para apoios sociais** (192 para apoio do ISS e 34 para a SCML), **tendo apenas 14,6%** (ou 42 pessoas) **sido consideradas autónomas** para prosseguir a sua vida em Portugal.

24. Já para o **acolhimento de cidadãos deslocados da Ucrânia** provindos do conflito, Portugal criou um programa especial para a proteção temporária (*Portugal for Ukraine*), promovendo uma plataforma (<https://portugalforukraine.gov.pt/>) onde congregou todas as ações do Estado português, incluindo as dimensões da documentação da proteção temporária, e do acolhimento e integração no país. Foi dado acesso célere a autorização de residência, em procedimento simplificado com dispensa de prova de correr perigo, e a atribuição automática e direta dos números de identificação da Segurança Social (NISS), de identificação fiscal (NIF) e de utente do Sistema Nacional de Saúde (SNS). Esta agilização do acesso aos serviços públicos introduziu alguma inovação de natureza administrativa em Portugal de resposta ao acolhimento e integração de migrantes. Em 2022 há o registo de **51.412 deslocados da Ucrânia que tiveram número de utente de saúde atribuído (93,4% das pessoas em acolhimento), 49.233 com NISS atribuído (89,4%), e 46.004 com NIF atribuído (83,5%)**. A atribuição automática de números dos serviços públicos portugueses foi suplementada por respostas em várias dimensões de acolhimento e integração quanto ao acesso à **saúde** (e.g. 4.065 vacinados contra a COVID-19, 2.249 contra o sarampo, 2.078 contra a poliomielite, e 958 contra a tuberculose), **apoio social** (e.g. 20.455 prestações sociais deferidas para 20.046 pessoas, representando 41% dos deslocados da Ucrânia com NISS atribuído em 2022; atribuição de 19.255 prestações sociais em 2022, onde se destacam os apoios extraordinários pagos às famílias vulneráveis para 7.672 beneficiários com o valor médio de 69,2€ por apoio concedido, os apoios excecionais aos rendimentos dos titulares de rendimentos e prestações sociais para 13.481 beneficiários com o valor médio de 172,7€ por apoio concedido, e 129 apoios económicos na vertente da ação social), **educação** (4.907 alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico e secundário no ano letivo 2022/2023, representando 35% dos menores de 18 anos deslocados da Ucrânia em Portugal; 366 inscritos no Ensino Superior com estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias, enquadramento dado aos deslocados da Ucrânia, no ano letivo 2022/2023), **aprendizagem da língua portuguesa** (1.692 alunos com nacionalidade ucraniana matriculados na disciplina de Português Língua Não Materna no ano letivo 2022/23; 8.536 deslocados da Ucrânia inscritos em cursos de Português Língua de Acolhimento, representando 20% dos cidadãos com proteção temporária atribuída com 18 ou mais anos de idade),

alojamento (adesão de 109 Câmaras para o apoio ao alojamento de deslocados da Ucrânia através do programa *Porta de Entrada*, tendo até ao final de 2022 sido definidos 93 protocolos tripartidos entre o ACM, o IHRU e os municípios, com 223 candidaturas aprovadas, abrangendo 683 pessoas, 1,2% das pessoas deslocadas da Ucrânia em acolhimento no país; no âmbito do alojamento de emergência, o ACM promoveu com os seus parceiros um total de 3.671 acolhimentos em 2022, 6,7% dos beneficiários de proteção temporária em acolhimento em Portugal, desses 937 pessoas enquadraram-se em alojamentos coletivos e 2.734 em habitações autónomas cedidas pelos municípios) e **emprego** (14.205 pessoas com proteção temporária em Portugal inscritas no IEFP no final de 2022, correspondendo a cerca de 36% do universo de pessoas deslocadas da Ucrânia em Portugal com entre os 18 e os 64 anos; o IEFP reportou ainda 7.121 contratos de trabalho firmados com trabalhadores deslocados da Ucrânia e 2.515 ofertas de emprego).

25. Nos dados gerais da integração dos beneficiários de proteção internacional em Portugal 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: **em 2022 o número total acumulado (stock) de pessoas com um título válido de estatuto de refugiado (2.086) e de autorização de residência de proteção subsidiária (1.040) ascendia aos 3.126**, ora deduzindo deste número aqueles que estavam, nesse ano, em programas de acolhimento já com estatuto de proteção internacional (total de 417 pessoas reinstaladas em programa de acolhimento em 2022, e cerca de 856 pessoas em programa de acolhimento da recolocação ou do programa humanitário do Afeganistão) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS nesse ano, tendo o estatuto de proteção internacional (total de 851 pessoas, 512 com estatuto de refugiado e 339 autorização de residência de proteção subsidiária), então estima-se que cerca de 1.002 pessoas estavam em 2022 já autonomizadas do enquadramento de proteção social português, ou seja, **estima-se que cerca de um terço (32,1%) dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontrava-se, no final do ano de 2022, 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 situação de integração 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.

26. Considerando o canal de entrada em Portugal, identifica-se que **são os que apresentaram pedidos espontâneos ou não programados de proteção internacional, aqueles que continuam a estar mais dependentes do acompanhamento social do ISS** (os entrados em mecanismos programados europeus representaram apenas 13,2% em 2018, 5,8% em 2019, embora subindo para 17,4% em 2020, 21,6% em 2021 e 30,2% em 2022 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. Identifica-se, por outro lado, que são as mulheres, em termos relativos, as que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS. Os agregados familiares com filhos representam o maior grupo dos beneficiários de acompanhamento social do ISS, seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais. Nas principais nacionalidades dos beneficiários de acompanhamento social do ISS destacaram-se, nos últimos dois anos, a nacionalidade síria, a angolana e a ucraniana.

26. A aquisição da nacionalidade portuguesa assume-se como outra 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 quatro anos o incremento dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa: 115 em 2019 (tinham sido apenas 28 em 2018), 167 em 2020, 191 em 2021 e 195 em 2022. Nestes “novos cidadãos portugueses” destacam-se os indivíduos do sexo masculino, e têm incrementado as nacionalidades que chegaram nos anos mais recentes por via de mecanismos europeus programados de proteção internacional, destacando-se em 2022 como principais países de nacionalidade de origem, a Ucrânia, a Síria, o Paquistão e a Guiné.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACM (2017), *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas Recolocadas. Mecanismo de recolocação*, dezembro de 2017, Lisboa: ACM.
- ANGELIS, G., CHALLINOR, E., OLIVEIRA, E. e LEMOS, M. (2023), “O Acolhimento em Portugal de Pessoas Deslocadas da Ucrânia”, *Policy Brief NOVA Asylum Policy Lab*, DOI: 10.34619/s2rm-qv2o
- 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.
- BELMONTE, M., MINORA, M. & TINTORI, G. (2023), *The effects of the war in Ukraine on population movements and protection-seeking in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, JRC133046, doi:10.2760/8225.
- BERMÚDEZ, S. (2020), “Refugees welcome? Cross-European public opinion on asylum seekers following the 2015 crisis”, Real Instituto Elcano, Royal Institute, ARI 119/2020.
- CARRERA, S. e INELI-CIGER, M. (2023), *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine. An analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU Asylum Policy*, Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence, Italy.
- 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.
- CPR (2022), *Aida: Asylum Information Database. Country Report: Portugal. 2021 update*, ECRE, EPIM.
- DRAZANOVÁ, L. e GEDDES, A. (2023), “Attitudes towards Ukrainian Refugees and Governmental Responses in 8 European Countries”, in CARRERA, S. e INELI-CIGER, M. (ed.), *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine. An analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU Asylum Policy*, Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence, Italy, pp. 135-147.
- EL-HINNAWI, E. (1985), *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- EMN (2023), *Resettlement, Humanitarian Admission and Sponsorship Schemes*, EMN Inform, Brussels: European Migration Network.
- 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.
- ISS (2021), *Relatório Casa 2021 – 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*, Paris: OCDE.
- OCDE (2023), "What we know about skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine", OECD Policy Responses: Ukraine – Tackling the Policy Challenges, Paris: OCDE.
- 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), "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. (2022), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2022*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- 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.
- SCAPOLO, F., TARCHI, D., ALVAREZ ALVAREZ, M., BELMONTE, M., KAJANDER, N., KALANTARYAN, S., LOESCHNER, J., MINORA, U., SERMI, F. & TINTORI, G. (2023), "The EU response to the displacement from Ukraine", *Atlas of Migration 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/738166, JRC133131, pp. 483-497.
- 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) lançou em 2021 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 e autoria 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 e da proteção temporária a deslocados da Ucrânia).

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 disponibilizam 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, Ministério da Saúde, Ministério das Finanças, DGE, MCTES, IEF, 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”.