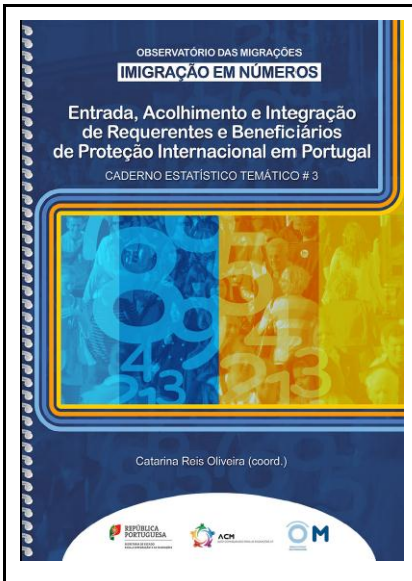




[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)



## ***Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2020***

**Catarina Reis Oliveira (Coord.)**

Maio de 2020, Caderno Estatístico #3

Coleção *Imigração em Números*

Observatório das Migrações

Lisboa: ACM, IP

236 pp.

ISBN 978-989-685-108-8

Relatório disponível em: [www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt)

Contacto: [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

1

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

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

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



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”.

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

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu nos últimos cinco anos valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo também se densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, este primeiro relatório estatístico do asilo tem como **período de referência de 2014 a 2019**, recuando-se uma década para alguns indicadores. Este relatório do OM foca a **análise nos dados disseminados por fontes internacionais** (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e **nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo** (e.g. SEF, ISS, ACM), para salientar as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições do país.

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

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

## Principais tendências encontradas

**0. O número de refugiados, de requerentes de asilo e de populações deslocadas no seu próprio território conheceu um forte incremento nos últimos anos no mundo, tendo atingido um máximo histórico em 2018, quando ultrapassou os 70 milhões, e que contrastou com a evolução da década anterior (até 2012 esse**



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

número nunca tinha ido além dos 45 milhões de pessoas). Em 2018, 1 em cada 108 pessoas era deslocada contra a sua vontade, quando uma década antes a relação era de 1 em cada 160 pessoas no mundo. Não é apenas o volume de deslocados que é inédito como também o é a rápida evolução destas deslocações nos últimos cinco anos: de 2001 para 2011 o aumento de pessoas deslocadas no mundo é de +1%, subindo para +56,8% de 2012 para 2018. Para o aumento de pessoas deslocadas, nos últimos anos, muito contribuiu o conflito Sírio (6,6 milhões de refugiados sob proteção do ACNUR em 2018), sendo ainda de destacar as deslocações forçadas de alguns países do Médio Oriente (e.g. Iraque, Iêmen, Afeganistão) e da África Subsariana (e.g. República Democrática do Congo, Sudão Sul, Somália, Etiópia, Burundi).

**1. Os refugiados não se distribuem de forma equilibrada no mundo**, destacando-se nos últimos anos cinco países como principais destinos de acolhimento de refugiados: Turquia (3,7 milhões de refugiados em 2018), Paquistão (1,4 milhões de refugiados), Uganda (1,2 milhões de refugiados), Sudão (1,1 milhões) e a Alemanha (1,1 milhões de refugiados). Se a análise for feita por continente do território de acolhimento, identifica-se que são os continentes asiático (49,7%) e africano (33,3%) os que acolhem maior proporção de refugiados, aparecendo o continente europeu em terceiro lugar com 13,6% dos refugiados do mundo em 2018. **Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional**: dos 25,9 milhões de refugiados no mundo em 2018, apenas 2,5 milhões (12,2%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses refugiados, **Portugal somente acolheu cerca de 2 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28**. Segundo dados do ACNUR, em 2018, Portugal posicionava-se no **vigésimo primeiro lugar entre os Estados-membros** com mais refugiados, sendo a primeira posição ocupada pela Alemanha (com 42,7% dos refugiados acolhidos na UE28). Ainda assim, identifica-se que, tal como nos restantes países da UE28, **em Portugal aumentou o número de refugiados**: de 2015 para 2016 o número aumentou 70,8%, passando de 699 para 1.194; tendo nos anos seguintes mantido um crescimento de +35,9% e +31,6%, respetivamente em 2017 e 2018, alcançando-se em 2018 o número de refugiados mais elevado apurado no país, com 2.136. Verifica-se um **aumento expressivo da concessão do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária em Portugal**: entre 2010 e 2014 (em cinco anos) foi concedido o estatuto de refugiado a um total de 82 pessoas (nunca ultrapassando as 20 concessões por ano) e foi concedida autorização de residência de beneficiários de proteção subsidiária a 380 pessoas, passando esses números para 724 e 1.327 concessões, respetivamente, nos cinco anos seguintes, entre 2015 e 2019.

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

**3. Nos pedidos de proteção internacional a países da UE28 destacam-se globalmente os requerentes do sexo masculino** (64% dos pedidos em 2018 e 63% em 2019 na UE28). Porém, **as mulheres ganham importância relativa nas decisões positivas de proteção internacional** (representam 41% em 2018 e 45% em 2019, ou seja, +5pp e +8pp, respetivamente que o verificado nos pedidos), o que reflete que **a proteção internacional no contexto da UE28 está sensível à necessidade de proteção específica de mulheres e raparigas**. Portugal acompanha esta tendência: em 2018, as mulheres representam 34,6% dos pedidos de proteção, passando a representar 40,8% das decisões positivas (+6,2pp); e, em 2019, de uma importância relativa de 26,9% no total de pedidos de asilo, as mulheres passam a representar 41,2% das decisões favoráveis (+14,3pp). Durante o



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

ano de 2019, em Portugal, foram registados 24 pedidos de proteção internacional por parte de mulheres (21) e filhas menores (3) com necessidade de proteção específica decorrentes de discriminação ou perseguição em função do género (9 casos de mutilação genital feminina, 6 casos de casamento forçado, 6 casos de mulheres vulneráveis por se encontrarem sem marido e sem direitos, e 3 casos de discriminação por orientação sexual), representando estes casos 4,8% no total dos 496 pedidos de proteção internacional do sexo feminino nesse ano.

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

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

6. Nos últimos anos  **aumentaram substantivamente os menores estrangeiros não acompanhados com necessidade de proteção internacional na UE28**: em 2011 havia registo de 11.695 menores estrangeiros não acompanhados no espaço europeu, subindo esse valor para 95.215 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo para 63.260 em 2016, para 31.410 em 2017 e para 19.850 em 2018, representando nesse ano 10% do total de requerentes de proteção internacional com menos de 18 anos na UE28. Em 2018, os



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados em Portugal não representam mais de 0,2% do total de menores não acompanhados que se encontravam na UE28, e significaram 13,1% do total de pedidos de proteção de menores no país. Embora os menores estrangeiros não acompanhados sejam ainda uma realidade menos expressiva em Portugal, verifica-se que, nos últimos anos, aumentaram os pedidos de proteção de menores estrangeiros não acompanhados (de 17 pedidos em 2014, passam a 46 pedidos em 2019).

5

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

**8.** Com o aumento sem precedentes do número de pessoas deslocadas a chegar à Europa, em situação irregular e vulnerável, muitas delas potenciais beneficiárias de proteção, a União Europeia confrontou-se com uma “crise” humanitária para a qual teve de dar resposta legalmente, financeiramente e institucionalmente, tendo criado **mecanismos complementares de proteção temporária**. Em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a *Agenda Europeia da Migração* e definiu propostas de **recolocação** de pessoas, a partir da Grécia e de Itália, e de **reinstalação** de pessoas, essencialmente a partir da Turquia (Acordo UE/Turquia 1x1). As pessoas deslocadas não se distribuíram de forma equilibrada no espaço europeu, tendo alguns Estados-membros sido mais afetados pela “crise” dos refugiados, pelo que os novos esquemas procuraram promover um inédito compromisso da UE e um maior esforço dos Estados-membros de, em cooperação, redistribuírem as pessoas com necessidades de proteção internacional, assumindo nesse âmbito compromissos políticos de recolocação e reinstalação. Os esforços dos Estados-membros não foram, porém, equilibrados, verificando-se que a maioria dos países não cumpriu plenamente os compromissos de recolocação e de reinstalação assumidos nos últimos cinco anos: para o mecanismo de Recolocação, implementado até 2018, Portugal ficou em 8º lugar no conjunto dos Estados-membros que melhor cumpriram os seus compromissos, tendo procedido a 52% das recolocações comprometidas, porém, em números absolutos, **Portugal foi o sexto país da UE28 que mais pessoas recolocou** (o país recebeu 4,5% do total de recolocações de Itália e da Grécia); já para o Acordo UE/Turquia 1x1, Portugal concretizou 71% do compromisso que tinha até ao final de 2017, e para o mecanismo de reinstalação UE 50.000, até final de 2019, Portugal executou 40,5% do seu compromisso. Neste âmbito, um número restrito de Estados-membros, entre os quais Portugal, mostraram-se mais solidários do que outros. Este **resultado de Portugal, conduziu não apenas o país a ter contribuído para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos cinco anos, como também trouxe o país para um novo posicionamento no panorama europeu no âmbito da proteção internacional**.

**9.** Entre 2015 e 2019, a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu cinco canais de entrada distintos, o que contrastou com o que se verificava antes. Até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados em território nacional ou nos posto de fronteira, por via de *pedidos espontâneos* dos próprios requerentes, (e, pontualmente, registaram-se algumas entradas por reinstalação, com compromisso a partir de 2006 de 30 reinstalações por ano, na maioria dos anos não cumprido). Entre 2015 e 2019, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada, para além dos (1) *pedidos espontâneos*, pelos mecanismos europeus que incrementaram a transferência de



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

refugiados para o país: (2) a proteção através do *mecanismo solidário de recolocação* entre Estados-membros da UE (que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal tinha o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo recolocado um total de 1.550); (3) o *Acordo UE/Turquia 1x1* assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo recebido 142 refugiados); e (4) o *mecanismo de reinstalação UE 50 mil* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egito 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2019 o país recebeu 409). Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à (5) recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, a partir de Itália e Malta não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros. Ora assumindo-se a reinstalação como um esquema de proteção internacional no qual as pessoas chegam da Turquia ou do Egito já com estatuto de refugiado reconhecido pelo ACNUR, estas chegadas não estão contabilizadas no número anual de pedidos de proteção internacional em território nacional. Em contrapartida, no âmbito do mecanismo de recolocação as pessoas que chegam a Portugal para proteção internacional (de Itália e Grécia, até abril 2018, e de Itália e Malta, desde julho de 2018) têm o estatuto de requerentes de proteção internacional, sendo o processo instruído em território português pelo SEF, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional a Portugal.

**10.** Os pedidos de asilo nem sempre se convertem em **decisões positivas** de concessão de proteção internacional na União Europeia, variando de ano para ano as taxas de decisão positiva e entre Estados-membros. Em 2018, Portugal destacou-se como o terceiro país no contexto europeu com a mais elevada taxa de decisão positiva de proteção internacional (60%, ou +22 pontos percentuais que a média da UE28). Em 2019, porém, Portugal apresentou apenas 23% de taxa de decisões positivas, ficando aquém da média da UE28 nesse ano (-15pp), embora o país tenha acompanhado o **agravamento generalizado das taxas de recusa dos países da UE28** nesse ano. Esta inversão de tendência em Portugal reflete que o universo de requerentes de proteção internacional nos países não é estável em cada ano, nem homogéneo. A flutuação nas taxas de decisões positivas ou, por consequência, a flutuação nas taxas de recusa, **não reflete apenas as características e opções dos Estados-membros ao nível das suas políticas de asilo, mas associa-se ainda às características da população que cada Estado** recebe a requerer proteção internacional, e que é variável, havendo nacionalidades e grupos etários com taxas de reconhecimento do asilo maiores e outras nacionalidades e grupos etários com mais baixa taxa de reconhecimento de proteção. **Em Portugal, identifica-se no último ano o incremento de nacionalidades com baixas taxas de reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária** na UE28 o que explica, em parte, a diminuição nos deferimentos em 2019 e o **incremento dos indeferimentos de pedidos de proteção internacional**. Por outro lado, aumentaram os **pedidos infundados e inadmissíveis** de proteção internacional a Portugal, e que induzem a indeferimento: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 444 ou 43,7% eram de pedidos considerados inadmissíveis, associados a movimentos secundários no espaço europeu, e sujeitos à transferência para outro Estado-membro. No último ano praticamente triplicaram os pedidos (de 227 em 2018 para 668 em 2019) que Portugal fez a outros Estados-membros com a responsabilidade pela análise de pedidos de requerentes que pediram proteção internacional no país, quando já existia um pedido registado noutra Estado-membro (retoma a carga) ou por serem já titulares de um visto de residência (Visto Schengen) emitido por outro Estado-membro (tomada a carga).

**11.** A expressão de **desistências de requerentes de asilo** para processos que se encontravam ainda em apreciação é variável de Estado-membro para Estado-membro, sendo que as nacionalidades dos requerentes apresentam também propensões distintas quanto à desistência de pedidos de proteção. Verifica-se o incremento das taxas de desistência de requerentes de asilo nos anos em que se contabilizaram maior número de pedidos de proteção internacional no espaço europeu (11,2% em 2014, 14,1% em 2015, 13,7% em 2016 e 15,2% em 2017), tendo abrandado nos últimos dois anos (8,6% em 2018 e 9,4% em 2019). Nos dois últimos anos Portugal contribuiu com 0,7% do total de desistências de requerentes de asilo na UE28 (380 em



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

2018 e 475 em 2019), refletindo um incremento nas desistências de pedidos de asilo pendentes no país (cinco vezes mais do que o registado em 2017). Como consequência, especialmente desde 2017, aumentaram os pedidos a Portugal, como Estado responsável para acolher a transferência de pedidos de proteção internacional recebidos noutros Estados-membros de requerentes que procederam a movimentos secundários no espaço europeu, depois de terem solicitado proteção anteriormente em Portugal (retoma a cargo para Portugal) ou por serem titulares de um visto de residência por Portugal, enquanto imigrantes (tomada a cargo para Portugal): de 578 movimentos secundários em que Portugal foi requerido, passaram a 1.937 pedidos de outros Estados-membros em 2019 (valor mais expressivo até à data), sendo este universo essencialmente associado a tomadas a cargo (1.601 em 2019).

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

**13.** Em Portugal, os **requerentes de proteção internacional têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país**, desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, tendo ainda efeito suspensivo os pedidos de recurso a indeferimentos, pelo que durante esse período podem continuar a receber apoio. **As condições materiais do acolhimento só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos suficientes.** Compete ao Ministério da Administração Interna, através do SEF, garantir as condições materiais do acolhimento até à decisão quanto à admissibilidade do pedido de proteção internacional a Portugal, suportando os custos do funcionamento dos Centros de Acolhimento para Refugiados (CAR), geridos pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR). Admitido o pedido do requerente, e tendo o mesmo obtido uma autorização de residência provisória para a instrução do processo, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através do ISS, suportar os encargos da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de proteção internacional que se encontrem em Portugal até decisão final do processo, sendo nesta fase os requerentes encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS, para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem o Grupo Operativo. Nos últimos anos **aumentaram os pedidos espontâneos de requerentes de proteção internacional a Portugal, o que induziu a um aumento da população encaminhada para o CAR** (essencialmente homens, solteiros, que chegam sozinhos em situação de carência económica) que, por ter uma capacidade limitada, **ficou sucessivamente em situação de sobrelotação**, e conduziu ao aluguer de alojamentos externos do CAR. Este **incremento dos pedidos espontâneos de requerentes também se sentiu, por sua vez, nas situações encaminhadas para o Grupo Operativo**: o ISS assegurou o apoio ao



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

acolhimento e integração dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido, e a Santa Casa Misericórdia de Lisboa (SCML) apoiou os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória. Atendendo a que  **aumentaram bastante os indeferimentos de proteção internacional de 2018 para 2019** (de 551 para 1.016),  **duplicaram os encaminhamentos do Grupo Operativo para apoio da SCML** (de 327 em 2018 sobem para 702 em 2019), passando esses encaminhamentos a representar 65% dos processos avaliados pelo Grupo Operativo.

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

**15.** Cerca de 90% das pessoas transferidas para Portugal através de mecanismos europeus tinha até 39 anos, e maioritariamente era do sexo masculino (63%). A maioria da população recolocada e reinstalada em Portugal foi constituída por casais com filhos, e na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários estão sobre representados os indivíduos isolados. Entre os dados disponíveis, verifica-se que no universo de pessoas recolocadas e reinstaladas se destacam as pessoas com o nível de habilitação do 3.º ciclo, porém, no mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários chegaram mais pessoas iletradas ou com nível de ensino inferior ou equiparado ao 1.º ciclo. Foi no mecanismo de recolocação que chegaram mais pessoas com níveis de habilitação mais elevados. Em todos os mecanismos europeus,  **100% dos transferidos procederam à inscrição no SNS**, sendo  **variável a prevalência na obtenção do NISS** (87,5% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação, 52,3% das pessoas chegadas por barcos humanitários, 93,2% das pessoas do Acordo UE/Turquia 1x1, e apenas 44,1% na reinstalação)  **e do NIF** (91% das pessoas na recolocação, 72,5% nos barcos humanitários, 100% no Acordo UE/Turquia 1x1 e 79,7% na reinstalação). Nota-se que é nos mecanismos de implementação mais recente (recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e reinstalação UE 50 mil) que as pessoas mostram taxas menores de obtenção do NISS e do NIF, o que remete para o tempo de demora subjacente à obtenção destes números. Nos últimos quatro anos, 97,7% das pessoas do mecanismo de recolocação teve  **acesso a aulas de português**, assim como 87,3% das pessoas que chegaram por via de barcos humanitários, 84% das pessoas chegadas ao abrigo do Acordo UE/Turquia 1x1 e 90,4% das pessoas do mecanismo de reinstalação UE 50 mil.  **A integração no mercado de trabalho é a dimensão que as entidades de acolhimento têm normalmente mais dificuldade em concretizar** por inúmeras razões (e.g. contextos locais com falta de emprego nas áreas em que as pessoas transferidas mostram ter alguma experiência





[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

profissional; as pessoas acolhidas não dominarem a língua portuguesa; renitência nos mercados locais em contratarem refugiados).

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

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



[www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt) / [om@acm.gov.pt](mailto:om@acm.gov.pt)

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

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

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

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