

REGIME DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL FRAGILIDADES NO ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS: PORTUGAL (2010-2020)¹

Carolina Strungari | Teresa Ferreira Rodrigues

O mundo deixou de ter contornos definidos e aumentaram os níveis de incerteza e insegurança, real e/ou percebida, potenciados pela escassez de recursos, aumento de desastres, surgimento de novos conflitos, perseguições, insegurança política, guerras e (re)aparecimento de novas doenças e pandemias, como a covid-19. Estas mudanças coexistiram com uma deterioração das condições de vida em certas regiões, que explicam as novas dinâmicas migratórias, voluntárias e forçadas, intensificadas pela rapidez de transporte e sobretudo pelo acesso a informação sobre os processos migratórios e as formas de os realizar. Porém, as migrações continuam a ser a exceção e não a regra e a mobilidade humana é uma escolha de apenas alguns². Ao falar de migrações falamos de 3,6% da população mundial, a qual é portadora de estatutos jurídicos, direitos e deveres distintos nas sociedades de acolhimento: migrantes, requerentes de asilo, refugiados. Falamos de conceitos complexos³.

Vários fenómenos provocaram ao longo dos últimos séculos a deslocação de milhões, mas os séculos XX e XXI são os séculos da mobilidade migratória. Durante a Segunda Guerra Mundial estima-se um total de 60 milhões de refugiados na Europa⁴ e foram os acontecimentos então vividos responsáveis pela evolução das bases jurídicas para a proteção dos refugiados. Falamos da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, seguidas da

RESUMO

O fenómeno migratório faz parte da história humana e nos últimos anos aumentou de intensidade e volume. Um amplo conjunto de estruturas procura reduzir os efeitos negativos aliados ao processo de migração, sobretudo para os mais débeis, que deixam o seu país de origem devido a conflitos, violações dos respetivos direitos ou perseguições. Este artigo analisa o Regime de Proteção Internacional a nível global, regional e nacional, para entender de que forma a Organização das Nações Unidas e a União Europeia influenciam a adoção de políticas de acolhimento e integração de refugiados em Portugal e avaliar as fragilidades deste processo no caso nacional.

Palavras-chave: União Europeia, Portugal, requerentes de asilo, refugiados.

ABSTRACT

THE INTERNATIONAL PROTECTION REGIME. VULNERABILITIES IN REFUGEE'S RECEPTION AND INTEGRATION: PORTUGAL (2010-2020)



The migration phenomenon is part of human history and in recent years it has increased in intensity and volume. A wide range of mechanisms seeks to reduce the negative effects associated with the migration process, especially for the weakest, who leave their country of origin due to conflicts, violations of their rights or persecution. This article analyses the International Protection Regime at a global, regional and national level, to understand how the United Nations and the European Union influence the adoption of refugee reception and integration policies in Portugal and to assess the weaknesses of this process in the national case.

Keywords: European Union, Portugal, asylum seekers, refugees.

Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e do Protocolo de Nova Iorque (1967).

Entre os anos 1970 e 2020, o total de migrantes passou de 84,5 para 280,6 milhões, com um aumento acentuado entre 2010 e 2020 (uma quase duplicação em dez anos), que nem a pandemia conseguiu inverter⁵. Perseguições raciais, étnicas, políticas, culturais, guerras e conflitos, pobreza extrema, impacto das alterações climáticas e a procura por melhores condições de vida estão na origem deste acréscimo. A mesma tendência positiva registam as migrações forçadas (82,4 milhões em 2020 face a 43,7 milhões em 2010). Destes, os refugiados constituem uma parcela significativa, que desde 2010 quase duplicou (26,4 milhões em 2020 versus os 15,4 milhões em 2010)⁶. A maioria das pessoas que deixa o seu país de origem desloca-se para países vizinhos, pelo que as regiões em

desenvolvimento assumem uma responsabilidade enorme no acolhimento de populações deslocadas^{7,8}. Não obstante, os Estados Unidos da América e a Alemanha continuam a ser os mais procurados e os que registam maior número de solicitações de novos requerentes de asilo, porque se reconhece a existência de melhores oportunidades de vida e sobretudo de capacidade para garantir respostas de carácter holístico, envolvendo um conjunto de estruturas capazes de mitigar os efeitos negativos aliados ao processo. Este artigo analisa no primeiro ponto o processo e os desafios inerentes ao Regime de Proteção Internacional a nível global, regional e nacional. Queremos depois perceber de que forma a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE) influenciam a adoção de políticas de acolhimento e integração de refugiados em Portugal e avaliar as fragilidades deste processo.

PROCESSO E DESAFIOS INERENTES AO FENÓMENO

«Os fatores que agem juntos e determinam a decisão final de um indivíduo migrar podem ser subdivididos em *macroelementos* (amplamente independentes do indivíduo), *mesoelementos* (mais intimamente relacionados com o indivíduo, mas não estão completamente sob o seu controle) e *microelementos* (características e atitudes pessoais)»⁹.

Em termos globais, o reconhecimento de estatuto e acolhimento dos refugiados é complexo e apresenta, em nosso entender, quatro grandes fragilidades, decorrentes da interpretação díspar que cada Estado faz dos instrumentos legais, designadamente a Convenção de Genebra de 1951 (homologada por 145 países) e o Protocolo de 1967 (ratificado por 146 países)¹⁰, e sobretudo da sua implementação (figura 1).

Figura 1 > As quatro grandes fragilidades associadas ao processo de reconhecimento de estatuto e acolhimento dos refugiados

Motivos de perseguição consideravelmente restritos

A convenção e o protocolo consagram que deve ser reconhecido como refugiado aquele que apresente motivos de perseguição como a raça, a religião, a nacionalidade, o grupo social ou opiniões políticas. No entanto, estes motivos podem ser interpretados de forma mais restritiva ou mais ampla pelos Estados, levantando dúvidas sobre a avaliação de cada caso.

Hoje, porém, aos tradicionais motivos de perseguição juntam-se outros tão ou mais válidos, decorrentes da mudança do perfil das migrações. Estes motivos de perseguição têm uma explicação de tipo histórico: impedir a devolução das pessoas a países de regime comunista.

Permanência temporal excessiva nos campos de refugiados

O total de refugiados em situação prolongada mais que duplicou deste 2010 (7,2 para 15,7 milhões em 2020). A manutenção nos «campos pode ter impactos negativos significativos a longo prazo para todos os interessados», porque leva à restrição de direitos e liberdades dos refugiados e limita a sua capacidade de escolha sobre a sua própria vida. Acresce o facto de que esta situação tem causado tensões entre Estados e originado preocupações diretas ou indiretas em termos securitários.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) define uma situação prolongada de refugiados como sendo aquela em que um mínimo de 25 mil refugiados da mesma nacionalidade se encontram exilados há pelo menos cinco anos consecutivos em determinado país de acolhimento. Esta definição não se refere a refugiados individuais, mas sim a situações de refugiados como um todo. As primeiras têm a ver com a militarização dos campos de refugiados, grupos armados, tráfico de armas, contrabando de drogas, tráfico de pessoas e recrutamento de crianças-soldados; as segundas com o surgimento de tensão entre os refugiados e a população local, assim como a competição entre os refugiados e a sociedade de acolhimento por recursos escassos.

Dependência do ACNUR face aos interesses dos Estados

O ACNUR é financiado maioritariamente por contribuições voluntárias, sendo apenas suportadas pelo orçamento das Nações Unidas as despesas administrativas de funcionamento do Gabinete do alto-comissário, limitando a sua autonomia.

Acresce que grande parte das verbas atribuídas pelos Estados doadores especificam «como», «onde» e «em que condições» serão as suas contribuições utilizadas, permitindo-lhes influenciar as atividades desenvolvidas pelo ACNUR e as atividades a priorizar. A convenção consagra no seu preâmbulo que «a concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas [...] não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional», mas os mecanismos especificados para a partilha de responsabilidades entre os Estados são poucos e pouco claros.

Inexistência de mecanismos para a distribuição de responsabilidades

A convenção não consagra critérios para a partilha de responsabilidades, não existindo qualquer obrigação de respeito e implementação do princípio da cooperação internacional. O facto de o direito internacional não incluir o dever por parte de outros Estados de prestar apoio àqueles que acolhem refugiados (seja à chegada ou por tempos longos) é uma lacuna, que nem a Declaração de Nova Iorque relativa a refugiados e migrantes conseguiu resolver, por não consagrar medidas concretas sobre a distribuição da responsabilidade e formas de apoio aos refugiados.

A declaração previa a criação de dois novos pactos globais, que foram adotados em 2018 e refletem a vontade política e a ambição da comunidade internacional de reforçar a cooperação e a solidariedade, mas sem carácter juridicamente vinculativo: o Pacto Global para os Refugiados e o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

Fonte: Elaboração própria, baseada em STRUNGARI, Carolina – *Regime de Proteção Internacional: Acolhimento e Integração de Refugiados em Portugal (2010-2020)*.

Existem exemplos destas debilidades por toda a Europa, e em particular no espaço comunitário, a braços nos últimos anos com um aumento significativo do número de pedidos de asilo de nacionais de países terceiros. Entre 2014 e 2016 atingiram-se valores inéditos. O número total de requerentes passou de 594 200 para 1 221 200, com solicitações realizadas maioritariamente por cidadãos vindos da Síria, do Afeganistão, do Iraque e do Irão¹¹. Mesmo após ultrapassados os valores históricos de 2015-2016, os nacionais destes países instáveis continuaram a ser os que mais pedidos de asilo fizeram a Estados-Membros (EM), acrescidos, a partir de 2019, das solicitações de venezuelanos e colombianos. Alemanha e França são, desde 2010, os países que têm recebido mais pedidos de asilo, embora a primeira lidere incontestavelmente (na Alemanha o total de requerentes de asilo mais que quintuplicou desde 2010). Até 2015 estes dois estados-membros eram seguidos pela Suécia, pela Bélgica e pelo Reino Unido, mas desde então os países da Europa do Sul (Espanha, Grécia e Itália) assumiram maior destaque, pela proximidade ao Mediterrâneo.

Desde a sua criação, a UE visa conceber e desenvolver uma política em matéria de migração e asilo que seja comum a todos os EM. O aumento significativo dos fluxos migratórios na Europa desde os anos 1980 tornou ainda mais urgente a necessidade de adoção de políticas que visassem controlar e reduzir a migração, em vez de a modificar¹². A Convenção de Dublin simbolizou um momento de avanço relativo à harmonização da questão migratória, ao consagrar «um conjunto de critérios que permitiu determinar

SOBRETUDO A PARTIR DE 1999, NOVAS EVOLUÇÕES, MAIORITARIAMENTE NA ESFERA POLÍTICA, PERMITIRAM A CONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO (SECA – SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO).

qual é o Estado responsável para analisar um pedido de asilo efetuado em qualquer país da comunidade»¹³. Sobretudo a partir de 1999, novas evoluções, maioritariamente na esfera política, permitiram a construção e o desenvolvimento de uma política comum de asilo (SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo)¹⁴, robustecida com a adoção de

atos legislativos (regulamentos e diretivas). Em 2013, entrou-se numa segunda fase do desenvolvimento sobre esta matéria, com alterações na legislação¹⁵, que, no entanto, se vieram a mostrar incapazes para gerir os fluxos inesperados que chegariam mais tarde à UE. Aliás, os sistemas nacionais de acolhimento quase colapsaram, «em virtude do volume de recém-chegados, e os desacordos aprofundaram-se entre os EM sobre a partilha de responsabilidade pelo processamento e proteção das pessoas necessitadas»¹⁶. A gestão difícil da crise migratória alertou para a urgência de alterações e aperfeiçoamentos do SECA¹⁷. Porém, antes de serem introduzidas modificações substanciais, foi criada a Agenda Europeia da Migração, que estabeleceu vários objetivos prioritários, nomeadamente a intenção de reformular o SECA para tornar a política de asilo europeia mais humana, justa e eficaz e gerir melhor a política de migração regular, proporcionando canais ordeiros e seguros no seu interior para os cidadãos de países terceiros

que careçam de proteção¹⁸. A terceira fase de evolução do SECA iniciou-se em 2016 e perdura até hoje¹⁹. Foi proposto um novo pacto que visa substituir o Regulamento Dublin III e criar procedimentos mais rápidos e eficazes no sistema de asilo e migração, prevendo maior equilíbrio entre a partilha de responsabilidades e a solidariedade²⁰. A substituição do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) pela Agência da União Europeia para o Asilo configura um passo de modernização das práticas comunitárias em matérias de asilo e acolhimento²¹.

ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO NA UE

O acolhimento corresponde à primeira etapa aquando da chegada de requerentes de asilo à UE e a integração corresponderá à etapa seguinte, respeitante ao «processo de adaptação recíproca entre os migrantes e as sociedades em que vivem, sendo os migrantes incorporados na vida social, económica, cultural e política da comunidade recetora»²². Embora os EM sejam «os principais responsáveis [sobre matérias relativas ao acolhimento e integração], a UE, enquanto entidade soberana, apoia as autoridades nacionais no que respeita à coordenação de políticas, ao intercâmbio de conhecimentos e à disponibilização de recursos financeiros»²³.

Nesse sentido, a UE adotou desde 2010 alterações legislativas para fazer face a novos problemas e também agendas e planos de ação, com vista ao aprofundamento e reforço das políticas de acolhimento e integração dos EM. De destacar, em 2011, a Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, que visava contribuir para melhorar e apoiar a integração, aumentando a participação da sociedade de acolhimento e os migrantes, reforçando a colaboração com as autoridades a nível local e envolvendo os países de origem²⁴. Em 2015 foi aprovada a Agenda Europeia da Migração, com o objetivo de obter uma integração efetiva de migração legal²⁵. Além disso, na década de 2010 foram implementados: o Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros (2016) e o Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão (2021-2027).

Todo este corpus legislativo procura definir os principais objetivos e prioridades da atuação da UE e, sem interferir na capacidade dos Estados em matérias de acolhimento e integração, orientá-los sobre ações e políticas relevantes. Mas, apesar dos esforços na formulação de diretivas, agendas e planos de ação, os EM optam por manter as políticas de acolhimento e integração que mais se adequam às ideologias, crenças e perceções dos seus eleitores, pelo que a harmonização quanto a esta matéria está longe de ser alcançada. Neste contexto, identificamos cinco fragilidades principais que se desenham sobre o presente e sobretudo sobre o futuro (figura 2):

1. *Prevalência das diretivas face aos regulamentos*: A área das migrações e asilo levanta grandes discórdias sobre a interpretação de cada EM, principalmente porque existem Estados mais «liberais» e outros mais «conservadores». Sabendo que as diretivas vinculam «quanto ao resultado a alcançar, deixando aos EM a competência quanto à forma e aos

meios»²⁶, podemos concluir que: (i) será atribuída aos Estados uma elevada discricionariedade, que poderá gerar grande disparidade nos procedimentos de implementação (embora com igual resultado sabemos que em determinados EM existirá maior facilidade que em outros em cumprir certas condições); (ii) aumentarão as desigualdades entre indivíduos, pois duas pessoas na mesma situação poderão ter tratamento diferenciado consoante o EM. Existe uma atribuição preferencial às diretivas – em prol dos regulamentos – e ao papel central conferido aos EM²⁷, dificultando o reconhecimento de um estatuto uniforme e a homogeneização dos procedimentos. Acresce que, embora os EM tenham procedido à transposição da Diretiva Acolhimento que se aplica a todos, e apesar de existir uma harmonização quanto aos direitos consagrados, os procedimentos para os alcançar variam e existem casos em que a aplicabilidade de direitos e condições de acolhimento e integração não ocorre, ou ocorre com limitações²⁸.

2. *Disparidade no reconhecimento de refugiados entre EM*: atendendo ao princípio de transparência nas decisões, os Estados devem garantir a uniformização da resposta aquando da concessão do estatuto de refugiado devido à (tentativa) de harmonização da legislação europeia. Tais parâmetros permitiriam tratar com igualdade – enquanto valor inerente da União – os requerentes de asilo e subsequentes refugiados – não permitindo que tal decisão seja uma mera eventualidade. Todavia, na prática, constata-se que a proteção atribuída aos requerentes de proteção internacional (especialmente a atribuição do estatuto de refugiado) – que têm antecedentes semelhantes em diferentes EM da UE – regista uma grande disparidade entre EM, sendo esta reconhecida como a «lotaria de asilo da UE»²⁹. Além disso, durante os anos de maior fluxo de migrantes foi possível observar grande variação na percentagem de atribuições de proteção internacional, face aos pedidos, tal como grandes discrepâncias quando avaliamos a percentagem de pedidos rejeitados³⁰.

3. *Ambiguidade da confiança mútua na atribuição de proteção internacional*: o princípio da confiança mútua é a componente que assegura que o reconhecimento mútuo se mantém operacional, sendo através deste que são reconhecidas tanto as normas como as decisões judiciais entre os vários EM. Portanto, a decisão a um pedido de proteção internacional, atendendo ao reconhecimento mútuo, terá de ser acolhida por todos os outros Estados, o que acaba por ser desvantajoso, uma vez que a taxa de atribuição do estatuto de refugiado difere entre Estados. Assim, essa liberdade de decisão que os Estados têm – sem controlo e de forma arbitrária – pode colocar em risco aqueles que carecem, necessariamente, dessa proteção. Com efeito, se «o sistema Dublin pressupõe um grau de semelhança entre as normas de proteção, procedimentos e, principalmente, resultados que simplesmente não existem»³¹, a harmonização que tanto se pretende alcançar ainda está aquém do desejado.

4. *Negligência ao respeito pelo princípio da partilha da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades*: entre 2014 e 2015 aumentou significativamente o número de requerentes de asilo, sobrecarregando alguns países. Quer isto dizer que «os EM da peri-

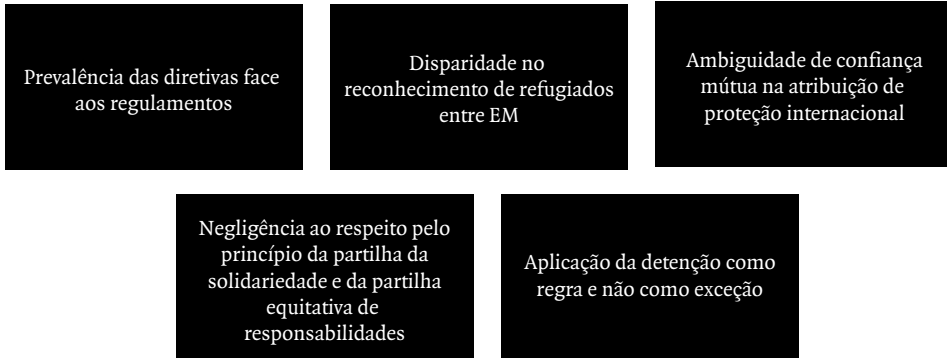
feria sul da UE que fazem fronteira com o Mediterrâneo (Itália e Grécia) foram os mais afetados, apesar de outros EM da UE terem ignorado amplamente o problema»³². O artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento Dublin III consagra uma regra supletiva, sendo responsável pela análise do pedido de proteção internacional, no primeiro EM, onde o mesmo tenha sido apresentado. Portanto, com o aumento significativo de requerentes de asilo, a aplicação regular desta regra do Estado da primeira entrada provocará grandes desequilíbrios³³. Daqui podemos retirar essencialmente dois problemas: (i) sobrecarregar os designados «Estados da linha da frente» limita o número e as condições daqueles a quem for concedida proteção, pois os recursos dos Estados acabam por estar limitados³⁴. Assim, a hierarquia de critérios consagrada no Regulamento Dublin III teria de ser alterada, uma vez que a aplicação – arbitrária – da regra supletiva sobrecarrega ainda mais os Estados, por si só, já fragilizados; (ii) por vezes, o Estado que concede proteção internacional – por ser o país da primeira entrada – não é aquele onde os requerentes se poderiam integrar mais facilmente seja por não terem familiares próximos, seja pela dificuldade de adaptação à cultura e idioma, algo que poderiam encontrar noutro EM. Atendendo ao exposto, cabe salientar que os EM negligenciam o respeito pelo princípio da partilha da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre eles³⁵, esquecendo-se que quando os requerentes de asilo passam a fronteira de um Estado já sobrecarregado, a responsabilidade passa a ser não só daquele Estado, como também dos restantes EM, pois a proteção daqueles é um problema de ação coletiva. Além disso, não ter em atenção determinadas características e intenções dos requerentes de asilo leva a que os próprios fiquem reféns do sistema.

SE A LIBERDADE É A REGRA, A DETENÇÃO
É A EXCEÇÃO, PELO QUE EM CASO DE RESTRIÇÃO
À LIBERDADE DEVERÃO RESPEITAR-SE
OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA,
EVITANDO A ARBITRARIEDADE.

5. *Aplicação da detenção como regra e não como exceção*: a UE pauta-se por vários valores, sendo um deles a liberdade. Se a liberdade é a regra, a detenção é a exceção, pelo que em caso de restrição à liberdade deverão respeitar-se os princípios da segurança jurídica, evitando a arbitrariedade³⁶. Sendo a detenção a medida mais privativa da liberdade, só se deverá aplicar quando não exista outra alternativa. A título de exemplo: a Grécia aprovou

«duas alterações à legislação: a primeira permite às autoridades deterem pessoas que procuram asilo; a segunda atribui às autoridades o poder de colocar em detenção os migrantes não requerentes de asilo sem examinar medidas alternativas. Ambas as alterações legislativas comprometem o direito à liberdade de movimento e ameaçam o acesso aos procedimentos de asilo. Estas medidas introduzidas pelo governo grego estão a fazer da detenção a regra em vez da exceção»³⁷.

Figura 2 > UE: as cinco grandes fragilidades associadas ao processo de reconhecimento de estatuto e acolhimento dos refugiados



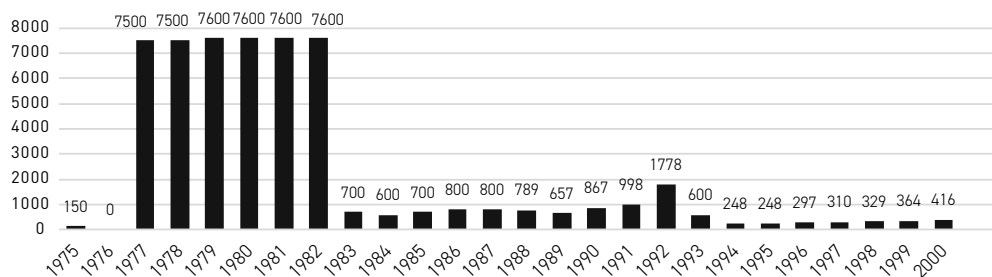
Fonte: Elaboração própria.

O CASO PORTUGUÊS

Em termos históricos, muitos dos deveres de proteção e resolução de questões relacionadas com os requerentes de asilo e/ou refugiados existentes em Portugal advêm dos compromissos firmados em termos internacionais. A consagração legal do direito de asilo e a posterior adoção, em 1980, da primeira Lei do Asilo³⁸ ocorreu na sequência da inserção de Portugal na ONU, tendo sido signatário de todas as convenções e tratados após a adesão à UE.

Em Portugal, a Revolução de Abril de 1974 originou um aumento significativo de refugiados no país, provocado sobretudo pelo processo de descolonização (figura 3). Consequentemente, consagrou-se, pela primeira vez na Constituição da República Portuguesa, o direito de asilo³⁹, passando a existir, formalmente, um regime de asilo⁴⁰. Para cumprir os objetivos internacionais propostos, a referida Lei do Asilo⁴¹ foi alterada várias vezes, estando atualmente em vigor a quarta Lei do Asilo⁴² que integra as diretivas e medidas europeias adotadas na sequência de oscilações dos fluxos migratórios. Assim, observa-se que estas alterações à Lei do Asilo não estão diretamente ligadas com o número de pedidos de proteção internacional registados internamente, mas com o fluxo registado externamente e com as indicações expressas pelas organizações internacionais.

Figura 3 > Número de pessoas refugiadas em Portugal (1975-2000)

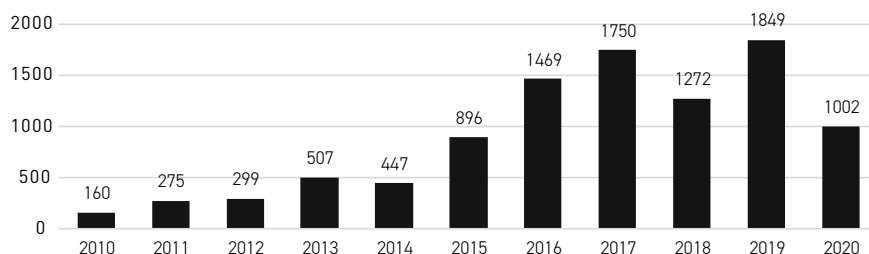


Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo ACNUR.

Portugal tem uma grande responsabilidade sobre uma parte da fronteira externa marítima e aérea da UE, a que acrescem os deveres no âmbito da solidariedade entre EM e o desenvolvimento de políticas em matéria de asilo, de imigração e do controlo das fronteiras externas⁴³. Mas se é verdade que algumas das mais importantes e ocupadas rotas marítimas internacionais convergem em Portugal, na prática, fatores como as condições de navegabilidade da costa atlântica e a intensidade das marés não atraem fluxos migratórios irregulares⁴⁴. Estas e outras razões, nomeadamente ligadas à imagem externa do país em termos económicos e à qualidade de vida e bem-estar, explicam o facto pelo qual Portugal não tem sido muito procurado por migrantes (não chegam a representar mais de 5,7% do total de residentes)⁴⁵.

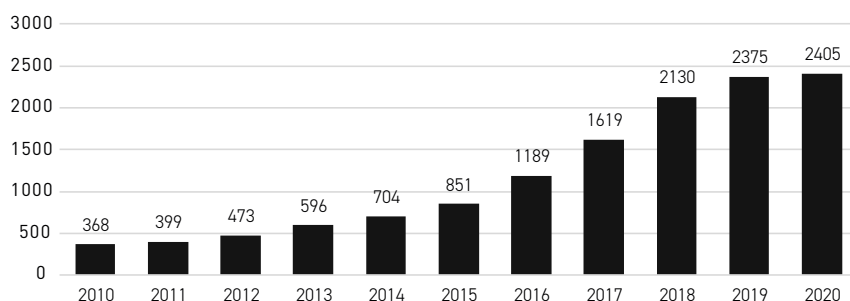
Consequentemente, apesar do acentuado crescimento do número de pedidos de asilo, Portugal não sentiu uma grande pressão com o fluxo migratório de meados dos anos 2010. Mas, apesar de não ter sido diretamente afetado pelas rotas migratórias do Mediterrâneo, a possibilidade desta ameaça está sempre presente no imaginário português, dada a sua posição geográfica⁴⁶. Entre 2010 e 2014 foram poucos os pedidos de proteção internacional, porém o seu número aumentou após 2015, embora com variações anuais. Em 2020, foram registados pouco mais de mil pedidos, número ainda assim largamente superior ao registado antes da crise migratória (figura 4). À semelhança do número de pedidos de asilo, também o número de pessoas refugiadas em Portugal aumentou significativamente entre 2010 e 2020 (figura 5).

Figura 4 > Evolução dos pedidos de asilo em Portugal



Fonte: Elaboração própria com apoio dos dados disponibilizados nos relatórios do SEF - Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo (2010-2020).

Figura 5 > Número de pessoas refugiadas em Portugal (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo ACNUR.

Tal como salientado, apesar de Portugal não ter sido nem ser muito procurado por requerentes de asilo e/ou refugiados (comparativamente com outros países), tem desenvolvido políticas migratórias que compreendem tanto o acolhimento, como a integração de refugiados, destacando-se os planos para a integração de imigrantes (2007-2009 e 2010-2013) e o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), ambos elaborados pela Administração Central (Estado/Governo).

Os planos para a integração de imigrantes (PII) foram um relevante instrumento de intervenção política, sobretudo porque sistematizavam as medidas escolhidas pelas várias instituições, por forma a promover a integração dos imigrantes que residiam em território nacional⁴⁷. Estes últimos, que recolhiam a informação «de baixo para cima» junto de diferentes ministérios, entidades, organismos, conselhos consultivos, associações de imigrantes, bem como da academia e da sociedade civil, identificavam bloqueios e propostas de solução⁴⁸. Além disso, estes planos, através da transversalidade

de medidas apresentadas, demonstraram «uma política de integração fundada nos pressupostos dos direitos de cidadania para todos, na interculturalidade, na interação positiva entre populações culturalmente diversificadas e na coesão social»⁴⁹.

Após a implementação dos dois PII «tornou-se clara a necessidade de proceder a uma análise crítica do percurso realizado, um balanço dos objetivos alcançados e a alcançar, bem como equacionar uma adequação das políticas a novas realidades»⁵⁰. Esta necessidade de repensar a política de integração foi, sobretudo, influenciada pelos desafios decorrentes da alteração dos fluxos migratórios no espaço europeu. Assim, para fazer

PARA FAZER FACE AOS FLUXOS MIGRATÓRIOS
E À CRISE DEMOGRÁFICA, MUITO SENTIDA
EM PORTUGAL, SURTIU O PLANO ESTRATÉGICO
PARA AS MIGRAÇÕES (PEM).

face aos fluxos migratórios e à crise demográfica, muito sentida em Portugal nas últimas décadas, surgiu o Plano Estratégico para as Migrações (PEM) que, ao contrário dos anteriores, aplicados somente aos imigrantes, se destinou também aos emigrantes.

Este plano enquadrava-se, de certa forma, nas prioridades políticas do Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015) e foi igualmente incluído nas Grandes Opções do Plano para 2015, pois o Governo considerou essencial não só desenhar uma estratégia transversal e articulada para a regulação dos fluxos migratórios e da consolidação da política de integração, como elaborar medidas que permitissem o regresso e a reintegração de cidadãos nacionais emigrados⁵¹. Além de serem identificados os vários objetivos a serem seguidos, elencaram-se novos desafios suscitados principalmente pela tendência crescente de aumento do número de pedidos de asilo registados em Portugal.

O PEM assentou numa lógica de descentralização, pois além do Estado/Governo também os municípios – através dos planos municipais para a integração de migrantes (medida n.º 1 do PEM) – e a sociedade civil fizeram parte da respetiva implementação, demonstrando que existiu uma (tentativa de) aproximação da definição das políticas às necessidades que se iam sentindo.

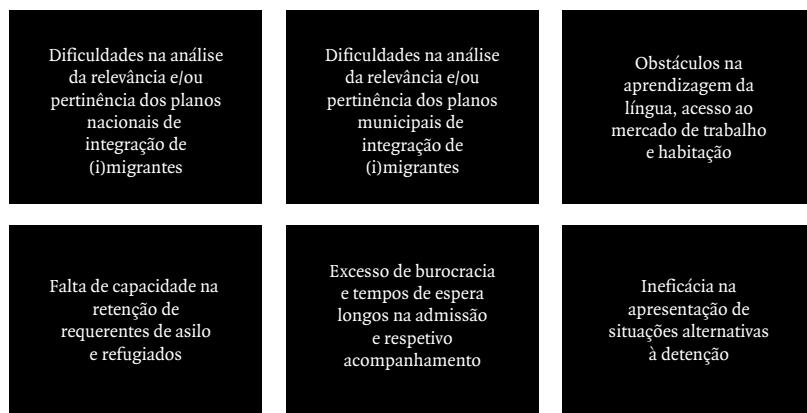
Os municípios são as entidades que melhor conhecem as realidades dos seus cidadãos e a Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, adotada em 2011, foi pioneira quanto a esta abordagem, realçando a necessidade de serem elaboradas e aplicadas políticas de integração através da participação das autoridades locais, pois «a integração é um processo que começa no terreno e as políticas de integração devem ser desenvolvidas no quadro de uma abordagem genuína “da base para o topo”, próxima do nível local»⁵². Porém, este desafio foi apenas lançado, aos municípios, em 2015, através do PEM, tendo assim surgido os planos municipais e/ou intermunicipais para a integração dos imigrantes (PMII). Até à data foram lançadas três edições dos PMII: 2015-2017, 2018-2020 e 2020-2022, sendo cada um destes desenvolvido atendendo a cinco processos: (i) participativo, (ii) diagnóstico, (iii) planeamento, (iv) monitorização e avaliação e (v) validação e aprovação. Entre 2015-2017 existiram 19 planos municipais e intermunicipais, entre 2018-2020 registaram-se 18 planos e entre 2020-2022 verificaram-se 15, registando-se uma tendência decrescente.

Os PMII são documentos de política e de gestão que integram estratégias de atuação, a nível local, planeados entre as diferentes entidades que atuam na área das migrações. Consequentemente, através destes procura-se alcançar tanto a concretização do processo multivetorial de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, como uma adequada gestão dos fluxos migratórios, sobretudo a nível local⁵³. Sendo a integração um processo bidirecional, os PMII englobam tanto os imigrantes como as próprias comunidades de acolhimento, promovendo a respetiva integração e coesão social de forma a «assegurar que todos os residentes num mesmo território possam beneficiar das mesmas oportunidades e condições de vida»⁵⁴.

Cada município ou conjunto de municípios tem a competência para definir as áreas de atuação, os seus objetivos estratégicos/gerais, os indicadores e as estratégias a adotar, uma vez que são eles que melhor conhecem as próprias carências e fragilidades. Os planos, independentemente do município, têm uma estrutura comum organizada por áreas temáticas que assenta em duas dimensões: estratégica e operacional⁵⁵, tendo estes a capacidade de definir, na prática, as medidas a adotar, as metas, os indicadores e o prazo para a respetiva execução.

A análise geral dos planos para a integração dos imigrantes (2007-2009 e 2010-2013), do PEM e dos planos municipais fornece-nos uma visão geral dos vários objetivos e medidas que visavam ser alcançados durante um período de tempo. Todavia, estes planos – no seu conjunto – de nada servem se não atenderem às necessidades sentidas pela população migrante. A avaliação dos planos referidos permite perceber, na prática, a sua importância e relevância para a população alvo, avaliando as medidas pensadas e o impacto das mesmas para a população migrante. Da análise destes planos e práticas adotadas no acolhimento e integração de requerentes de asilo e/ou refugiados foi possível identificar seis fragilidades principais (figura 6), que passaremos a descrever:

Figura 6 > Portugal: as seis grandes fragilidades associadas ao processo de reconhecimento de estatuto e acolhimento dos refugiados



Fonte:
Elaboração própria.

1. Dificuldade na análise da relevância e/ou pertinência dos planos nacionais de integração de (i)migrantes: os PII (2007-2009 e 2010-2013) apresentavam medidas de difícil avaliação quanto à sua relevância e eficácia, nomeadamente no relativo à realização de uma «campanha de sensibilização específica sobre segurança no trabalho para trabalhadores imigrantes em sectores de atividade com maior incidência de sinistralidade (MTSS/ACT)»⁵⁶. Também no PEM (entre 2015 e 2020) certas medidas apresentavam indicadores de difícil análise (veja-se o exemplo da «sensibilização da opinião pública para a temática e importância das migrações»)⁵⁷. Embora possam parecer benéficas, na prática estas medidas de difícil avaliação e apreciação, que usam indicadores como disponibilização de folhetos, número de campanhas de sensibilização realizadas ou o número de formandos que participaram nas ações, não permitem quantificar a influência real em cada situação concreta dos (i)migrantes⁵⁸. Além desta falta de capacidade de análise de impacto efetivo das medidas, os relatórios que avaliam a execução de ambos os PII «são excessivamente descritivos e estão centrados nas taxas de execução das medidas» e tentam «desvalorizar o não cumprimento de algumas das metas previstas, indicando outras atividades e iniciativas que foram realizadas, mesmo que elas não tenham uma relação direta com as medidas aprovadas»⁵⁹. Por exemplo, no I Plano, estava prevista «a criação de conselhos consultivos municipais»⁶⁰, mas o relatório de execução deste plano assume

EMBORA POSSAM PARECER BENÉFICAS, NA PRÁTICA ESTAS MEDIDAS DE DIFÍCIL AVALIAÇÃO E APRECIÇÃO NÃO PERMITEM QUANTIFICAR A INFLUÊNCIA REAL EM CADA SITUAÇÃO CONCRETA DOS (I)MIGRANTES.

«que não foram criados os conselhos consultivos municipais previstos; no entanto, depois refere-se a constituição de três pactos territoriais para o diálogo intercultural (criados no âmbito de um projeto local), fóruns de cidadania e atividades de seis CLAI, para, no final, se concluir que, afinal, a meta de constituição de dez conselhos consultivos foi atingida»⁶¹.

Por vezes, não existe qualquer menção nos relatórios sobre a execução das metas estabelecidas. Abordam-se algumas, mas outras são deixadas à livre interpretação de quem as analisa, suscitando grandes dúvidas sobre o cumprimento e incumprimento das medidas e sobre a sua interpretação.

O próprio relatório intercalar do PEM destaca que «os principais obstáculos e constrangimentos se situam ao nível do momento da conceção das medidas, do número limitado de recursos afetos às mesmas e de fatores de ordem institucional»⁶². Aliás, os indicadores que são revelados no PEM, de acordo com a perspetiva global dos atores e do grupo de trabalho, nem sempre foram bem construídos ou são difusos, daí a dificuldade em medir o grau de execução das medidas e, conseqüentemente, «a falta de clarificação e/ou adequação de determinadas medidas, indicadores e intervenientes afeta de forma negativa a sua execução»⁶³. Além disso, a execução das medidas destes planos depende

de fundos que são disponibilizados pelas entidades públicas competentes⁶⁴, o que inevitavelmente leva à necessidade de serem estabelecidas prioridades que «poderão nem sempre permitir a execução prevista das medidas»⁶⁵.

2. *Dificuldade na análise da relevância e/ou pertinência dos Planos municipais de integração de (i)migrantes*: os PMII, sobretudo os de primeira e segunda gerações (2015-2017 e 2018-2020) apresentam, à semelhança dos planos nacionais, dificuldades na perceção da avaliação do impacto das medidas cumpridas ou incumpridas. Por exemplo, nos planos municipais de integração de (i)migrantes da Amadora (2015-2017 e 2018-2020) pretendia-se realizar *workshops* de sensibilização sobre a Lei da Imigração⁶⁶ e produzir um vídeo de promoção da diversidade e da interculturalidade⁶⁷. Como se pode constatar através dos exemplos supra-mencionados, a prática de *workshops* ou a realização de vídeos são ações bastante importantes, porém não se retira o impacto prático destas medidas. Estas deveriam ser mais realistas, pois a administração local é aquela que melhor conhece as necessidades dos seus municípios e também as fragilidades quanto à implementação de determinadas medidas. Com isto não se pretende dizer que deixem de ser «ambiciosos» no que toca às ações que pretendem implementar. Porém, muitas vezes, embora na teoria essas medidas sejam passíveis de serem alcançadas, na prática tal poderá revelar-se uma «missão impossível».

3. *Obstáculos na aprendizagem da língua, acesso ao mercado de trabalho e habitação*: uma das áreas mais importantes que compõem a integração prende-se com a aprendizagem da língua portuguesa. Os refugiados que chegam ao abrigo dos programas de reinstalação ou recolocação são acompanhados pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e pela entidade de acolhimento no referente à aprendizagem da língua. Já os requerentes de asilo que realizaram pedidos espontâneos encontram mais dificuldades porque se, momentaneamente, o Conselho Português para os Refugiados assegura o ensino, mais tarde, quando estes ficam à responsabilidade do Instituto da Segurança Social ou da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, existem dúvidas quanto ao acesso à aprendizagem⁶⁸.

SENDO VERDADE QUE O ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES DESENVOLVEU UMA PLATAFORMA DE PORTUGUÊS *ONLINE* À QUAL QUALQUER PESSOA PODE ACEDER, EXISTE MUITA DIFICULDADE NO DOMÍNIO AUTÓNOMO DE UM IDIOMA QUE SE DESCONHECE TOTALMENTE.

Sendo verdade que o ACM desenvolveu uma plataforma de português *online* à qual qualquer pessoa pode aceder, suprimindo algumas barreiras na aprendizagem da língua (temporariamente), existe muita dificuldade no domínio autónomo de um idioma que se desconhece totalmente. Ou seja, a existência de um ensino mais personalizado que

atenderia às necessidades das pessoas, garantido pelas entidades de acolhimento, seria mais eficaz. Para além disso, muitas vezes a abertura de programas de aprendizagem ou cursos – previstos tanto nos PII como no PEM – apenas ocorre quando é alcançado um limite de inscrições, sendo esta uma grande restrição. Também o acesso aos programas de aprendizagem pode variar consoante a realidade em que os requerentes de proteção internacional ou refugiados estão inseridos. Ou seja, a disparidade no acesso às formações

acaba por ser uma «lotaria», porque vai depender do local onde os requerentes ou refugiados se encontram, bem como dos recursos disponibilizados tanto pelos municípios como pelas próprias entidades de acolhimento. Note-se que a partir do momento em que existe um domínio da língua, as próprias pessoas serão mais produtivas no mercado de trabalho – conseguirão obter um emprego, criarão relações laborais mais facilmente e serão mais autónomas – e a sua integração a nível local tornar-se-á mais simples⁶⁹.

Embora os requerentes de proteção internacional tenham direito a serem inseridos no mercado de trabalho desde que obtenham a autorização de residência provisória (ARP)⁷⁰, ainda existe muita dificuldade nesse acesso. Em 2020, de acordo com o PORDATA, a taxa de desemprego dos cidadãos estrangeiros era de 12,9%, e para os cidadãos nacionais rondava os 6,7%⁷¹, podendo esta taxa de desemprego dos «estrangeiros» ser, na prática, ainda mais elevada devido à existência de trabalho precário e da falta de registo. A dificuldade na inserção no mercado de trabalho levanta sérios problemas no acesso ao alojamento. Atualmente,

«o Estado, através das suas políticas públicas e das medidas legislativas impostas ao mercado de arrendamento, está a agravar a sua segmentação no regime de acesso às habitações, os prazos de duração dos contratos, os tratamentos de exceção resultantes das condições sociais dos agregados e os sistemas de determinação do valor da renda»⁷².

Além dos valores elevados das rendas, são solicitadas, frequentemente, várias garantias aos inquilinos, nomeadamente o pagamento de caução ou o recurso a um fiador. Se estas exigências são difíceis de suportar por um residente comum, mais insustentável se torna para pessoas com contratos de trabalho com termo incerto, com um valor reduzido e que não têm redes familiares em Portugal que suportem essa necessidade.

4. *Falta de capacidade na retenção de requerentes de asilo e refugiados:* de acordo com o Relatório de Avaliação da Implementação do Programa de Recolocação, até 2017 tinham sido recolocadas em Portugal 1520 pessoas. Porém, destas cerca de 45% (ou seja, 689) estavam ausentes do país devido a movimentos secundários de saída⁷³. Com efeito, quando analisada a totalidade do compromisso (entre 2015 e 2018) conclui-se que 1013 pessoas (das 1550) deixaram Portugal através de movimentos secundários de saída, o que corresponde a mais de 65% de taxa de abandono⁷⁴. Na prática, as principais nacionalidades (Síria, Eritreia e Iraque) enquadradas por via dos programas de recolocação foram também as que registaram os maiores movimentos secundários de saída⁷⁵. Estas nacionalidades não possuem comunidades prévias em Portugal, o que terá dificultado a sua integração⁷⁶. Todavia, deve-se sempre ter em consideração que

«existe uma grande diferença entre os requerentes de proteção internacional espontâneos e os recolocados. Os refugiados recolocados têm por norma expectativas mais elevadas do que os restantes, não só por este ser um programa com um plano de integração numa

perspetiva a longo prazo, mas também porque tendem a comparar as condições de acolhimento entre os vários países, geralmente preferindo países mais ricos. Muitos refugiados, principalmente os de nacionalidade síria, têm também mais competências profissionais e mais habilitações literárias, o que dificulta a sua integração, ao terem que se adaptar a um estilo de vida diferente»⁷⁷.

Portanto, a falta de análise dos perfis e as próprias características dos requerentes podem explicar a saída destas pessoas. Esta incapacidade de diagnóstico, associada a muitas dificuldades em termos económicos, sociais e culturais, constitui um entrave na efetiva integração.

5. *Burocracia em excesso e tempos de espera longos na admissão e respetivo acompanhamento*: não existe qualquer referência quanto à morosidade na análise dos pedidos de proteção internacional. No entanto, o Comité dos Direitos Humanos da ONU relatou alguma preocupação «com os atrasos comunicados no processamento dos pedidos de asilo regulares e na emissão e renovação das autorizações de residência»⁷⁸. Não sendo Portugal um dos países da UE que recebem mais pedidos de proteção internacional, a demora na atribuição da documentação necessária acaba por ser explicada pela excessiva burocracia e a reduzida flexibilidade por parte das instituições⁷⁹. A estes entraves acrescem outros, como a falta de uniformização da informação por parte dos serviços do Estado, sobretudo quando os requerentes de asilo e/ou refugiados são pessoas que não têm um domínio efetivo da língua portuguesa, tornando ainda mais difícil a comunicação entre estes e os serviços. Consequentemente, a «dificuldade das instituições em obterem respostas oficiais para as suas dúvidas e necessidades, bem como o pouco conhecimento sobre os procedimentos a adotar, gerou em muitas destas pessoas um sentimento de abandono»⁸⁰ por parte das entidades competentes.

6. *Ineficácia na apresentação de soluções alternativas à detenção*: a detenção de requerentes de asilo, em regra, não é proibida. O artigo 31.º, n.º 2 da Convenção de Genebra consagra a possibilidade de se recorrer à detenção quando os requerentes de asilo entram irregularmente no território até terem o seu estatuto regularizado, aceitando-se ainda a detenção para efeitos de identificação, sobretudo nos casos em que os mesmos não possuam documentos de identificação⁸¹. Em Portugal, a Lei do Asilo prevê que os requerentes possam ser detidos (no aeroporto ou na fronteira terrestre) até sete dias para procedimento de admissibilidade, quando não cumpram os requisitos legais para a entrada em território nacional^{82, 83}. Porém, caso o SEF profira uma decisão de admissibilidade positiva ou não profira qualquer decisão no prazo de sete dias úteis, o requerente terá de ser libertado. Se, por outro lado, o pedido for julgado inadmissível ou improcedente (em processo acelerado), o requerente poderá impugnar o indeferimento perante os tribunais administrativos com efeito suspensivo e permanecer detido até sessenta dias durante o processo de recurso. Note-se que se passados os sessenta dias não for proferida qualquer decisão sobre o recurso deverá o SEF libertar o indivíduo^{84, 85}.

Em Portugal, poucos ou nenhuns dados são partilhados pelo SEF quanto às detenções administrativas de requerentes de asilo que ocorreram ao longo dos anos. Porém, ainda assim, através de alguns relatórios, pode-se constatar que em 2015 estiveram detidos 40 requerentes de asilo; em 2016, 18; em 2017, apenas nove; em 2020 foram detidos 171 requerentes de asilo, tendo sido este o ano em que (aparentemente) se registou o maior número de detenções. Na prática, os números das detenções poderão ser bastante superiores aos apresentados, pois a falta de informação não permite ter a certeza sobre os quantitativos reais, o que representa, por si só, uma fragilidade. Além disso, o relatório «Asylum Information Database» confirma não existir a prática de disponibilização de dados sobre detenção, referindo que apesar do conhecimento de soluções alternativas à detenção, na prática, elas não são usadas⁸⁶.

Aliado a este facto, devemos analisar a «qualidade» da detenção. Em primeiro lugar, os vários espaços de detenção não possuem as mesmas condições e não seguem os mesmos procedimentos (o EECIT de Lisboa sofreu uma reestruturação, mas o mesmo não sucedeu com outros; há informação que o EECIT de Faro não segue as mesmas condições de detenção face ao de Lisboa)⁸⁷. Em segundo lugar, o período de detenção máximo de quarenta e oito horas, nestes espaços, parece ser superior na prática⁸⁸, o que significa que permanecem várias pessoas nestes locais sem uma justificação aparente. Em terceiro lugar, há que salientar que (novamente) na ausência de dados quantitativos, sabe-se que existem crianças/menores não acompanhadas detidas.

CONCLUSÃO

As migrações são uma realidade complexa muito presente no nosso quotidiano. Uns deixam o seu país de origem voluntariamente, outros não e, apesar da existência de proteção jurídica para ambas as situações, estes últimos encontram-se numa situação de particular vulnerabilidade.

O fluxo migratório que ocorreu em território europeu a partir de 2010 foi em parte «inesperado» – no sentido de terem chegado milhares de pessoas de forma repentina – e provocou o colapso tanto do SECA como dos sistemas internos dos EM da UE mais sobrecarregados. A UE, os seus EM e também a ONU (através do ACNUR), embora detentores de competências para desenvolver e aplicar os mecanismos de integração necessários, não adotaram (ou não quiseram adotar) medidas preventivas que pudessem mitigar os efeitos desta situação. Pelo contrário, foram tomadas ações reativas, que conduziram a um agravamento das fragilidades do Regime de Proteção Internacional. Muitas destas fragilidades que ocorrem internacionalmente têm reflexos nos âmbitos europeu e nacional, pois existe uma continuidade na aplicação das normas nestes três

O FLUXO MIGRATÓRIO QUE OCORREU
EM TERRITÓRIO EUROPEU A PARTIR DE 2010 FOI
EM PARTE «INESPERADO» E PROVOCOU O
COLAPSO TANTO DO SECA COMO DOS SISTEMAS
INTERNOS DOS EM DA UE MAIS
SOBRECARRREGADOS.

âmbitos, sendo que cada um deles absorve os mesmos princípios e regras. Assim, Portugal, uma vez que aplica as normas emanadas pelo direito internacional e pelo direito europeu, replica internamente muitas das fragilidades verificadas nestes dois âmbitos. Através das várias fragilidades identificadas percebe-se que no caso português, e apesar do reconhecimento da existência de boas práticas, o percurso ainda é longo e que continua a existir uma necessidade constante de progredir, por forma a tornar Portugal mais inclusivo, menos burocrático e mais atrativo. A implementação das políticas de integração, tanto a nível nacional, como local, embora com limitações, tem sido fulcral para atender às necessidades e bem-estar de requerentes de asilo e/ou refugiados. No entanto, a melhoria só será possível se existir consciência sobre as falhas, corrigindo-se os erros (quadro 1).

Quadro 1 > Análise comparativa das fragilidades associadas ao processo de reconhecimento de estatuto e acolhimento dos refugiados

Nível internacional	Nível regional UE	Nível nacional – Portugal
Motivos de perseguição consideravelmente restritos	Prevalência das diretivas face aos regulamentos	Dificuldade na análise da relevância e/ou pertinência dos planos nacionais de integração
Permanência temporal excessiva nos campos de refugiados	Disparidade no reconhecimento de refugiados entre EM	Dificuldade na análise da relevância e/ou pertinência dos planos municipais de integração
Dependência do ACNUR face aos interesses dos Estados	Ambiguidade da confiança mútua na atribuição de proteção internacional	Obstáculos na aprendizagem da língua, acesso ao mercado de trabalho e habitação
Inexistência de mecanismos para a distribuição de responsabilidades entre países e organizações internacionais	Negligência ao respeito pelo princípio da partilha da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades	Falta de capacidade na retenção de requerentes de asilo e refugiados no espaço nacional
	Aplicação da detenção como regra em vez de exceção	Excesso de burocracia e tempos de espera longos na admissão e respetivo acompanhamento
		Ineficácia na apresentação de soluções alternativas à detenção

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, entendemos que as fragilidades apontadas nos três âmbitos são, felizmente, passíveis de melhoria, desde que exista vontade política para tal. Assim, espera-se que este artigo sirva para reflexão, podendo orientar para condutas mais corretas e coerentes numa sociedade em que as migrações são uma realidade tão presente. **RL**

Data de receção: 10 de julho de 2022 | Data de aprovação: 27 de agosto de 2022

Carolina Strungari Bolseira de investigação no projeto «PPEACE: Políticas Públicas e Acolhimento de Cidadãos Estrangeiros» (PT/2020/FAMI/530), desenvolvido no IPRI-NOVA e financiado pelo FAMI – Fundo para o Asilo, Migrações e Integração (77/FAMI/2020). Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais com especialização em

Relações Internacionais pela NOVA FCSH. Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º Dt.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | carolina.strungari@gmail.com

Teresa Ferreira Rodrigues Investigadora e membro da direção do IPRI-NOVA, e coordenadora da linha de investigação de prospetiva e planeamento estratégico. Professora associada da NOVA FCSH e professora convidada da NOVA IMS e do Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa (Madrid). Auditora de defesa nacional.

Tem coordenado e participado em projetos de investigação com financiamento nacional e estrangeiro e é autora ou coautora de publicações nas áreas das migrações, envelhecimento e saúde, história urbana, análise prospetiva e planeamento e estudos de segurança.

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º Dt.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | trodrigues@fcs.unl.pt

NOTAS

¹ Este artigo é baseado na dissertação de mestrado: STRUNGARI, Carolina – *Regime de Proteção Internacional: Acolhimento e Integração de Refugiados em Portugal (2010-2020)*. Lisboa: NOVA FCSH, 2022.

² RODRIGUES, Teresa; FERREIRA, Susana – «Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança». In *População e Sociedade*. Porto. N.º 22, 2014, pp. 137-155.

³ O termo *migrante* corresponde a «um termo guarda-chuva, não definido ao abrigo do direito internacional, que reflete o entendimento comum de uma pessoa que se afasta do local da residência habitual, seja dentro do país ou atravessando a fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por uma variedade de razões». Já o *refugiado* é definido no âmbito do direito internacional como a «pessoa que, devido a um receio bem fundamentado de perseguição em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou das suas opiniões políticas, se

encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude do fundado receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver uma nacionalidade e estiver fora do país da sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar» – artigo 1.º, A, número 2 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. O *requerente de asilo* corresponde «ao indivíduo que procura proteção internacional. Em países com procedimentos individualizados, um requerente de asilo é alguém cujo pedido ainda não foi decidido pelo país onde o submeteu. Nem todo o requerente de asilo será reconhecido como refugiado, mas cada refugiado reconhecido é inicialmente um requerente de asilo» (IOM – *International Migration Law – Glossary on Migration*. Consultado em: 12 de outubro de 2021. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). Assim, os requerentes de asilo tornam-se refugiados a serem reconhecidos como tal pelo Estado.

⁴ LOESCHER, Gil – *Refugees: A Very Short Introduction*. 1.ª edição. Reino Unido: Oxford University Press, 2021.

⁵ Estima-se que a pandemia possa ter reduzido o crescimento do *stock* de migrantes internacionais em cerca de dois milhões (MCAULLIFFE, Marie; TRIANDAFYLIDOU, Anna, eds. – *World Migration Report 2022*. Consultado em: 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>).

⁶ UNHCR – «Global trends: forced displacement in 2020». Consultado em: 4 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>.

⁷ UNHCR – «Global trends: forced displacement in 2019». Consultado em: 16 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>.

⁸ O Paquistão e o Irão ocuparam desde 2010 as primeiras posições quanto ao acolhimento

de refugiados, por fazerem fronteira com o Afeganistão. Ou a Turquia, sobretudo desde 2013, devido à sua proximidade fronteiriça com a Síria.

9 CASTELLI, Francesco – «Drivers of migration: why do people move?». In *Journal of Travel Medicine*. Londres. Vol. 25, N.º 1, 2018. DOI: 10.1093/jtm/tay040.

10 UNHCR – «States parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol». Consultado em: 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73bd63.pdf>.

11 CORREIA, João – *A Crise dos Migrantes e Refugiados no Espaço Europeu. Contributos do Instrumento Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2018.

12 VAN MOL, Christof; VALK, Helga de – «Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective». In GARCÉS-MASCARENAS, B.; PENNINX, R. – *Integration Processes and Policies in Europe – Contexts, Levels and Actors*. Barcelona: SpingerOpen, 2016, pp. 31-55.

13 CIERCO, Teresa – *A Instituição de Asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina.

14 O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) define-se como um quadro jurídico e político desenvolvido para garantir normas harmonizadas e uniformes para as pessoas que procuram proteção internacional na União Europeia. EASO – «Support is our mission». Consultado em: 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues#65>.

15 Regulamento (UE) n.º 604/2013 – Regulamento Dublin III – surgiu na sequência do Regulamento (CE) n.º 343/2003 – Regulamento Dublin II – e da Convenção n.º C254/1 – Convenção de «Dublin»; Regulamento (UE) n.º 603/2013 – Regulamento EURODAC – surgiu na sequência do Regulamento (CE) n.º 2725/2000; Diretiva 2011/95/UE – Diretiva Qualificação – veio introduzir alterações à Diretiva 2004/83/CE; Diretiva 2013/32/UE – Diretiva Procedimentos – veio reformular a Diretiva 2005/85/CE; Diretiva 2013/33/UE – Diretiva Acolhimento – veio reformar a Diretiva 2003/9/CE.

16 BEIRENS, Hanne – *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European Asylum System*. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2018.

17 HATTON, Tim – «European asylum policy before and after the migration crisis». Consultado em: 20 de maio de 2022. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long>. DOI: 10.15185/izawol.480.

18 COMISSÃO EUROPEIA – «Reformar o sistema europeu comum de asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en>.

19 LÉONARD, Sarah; CHRISTIAN, Kaunert –

Refugees, Security and the European Union. 1.ª edição. Londres: Routledge, 2019.

20 EUROPEAN COMMISSION – «A fresh start on migration: building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706.

21 CONSELHO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Reforma do sistema de asilo na UE». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>.

22 IOM – *International Migration Law – Glossary on Migration*. Consultado em: 12 de outubro de 2021. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

23 COMISSÃO EUROPEIA – «Inclusão dos migrantes e refugiados nas cidades: estratégias e políticas». Consultado em: 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_pt#estrategias-e-politicas.

24 COMISSÃO EUROPEIA – «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros. COM (2011) 455 final». Consultado em: 15 de abril de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=PT>.

25 COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia da Migração. COM(2015)240 final». Bruxelas, 13 de maio de 2015. Consultado em: 21 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT>.

26 MARTINS, Ana – *Manual de Direito da União Europeia*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2017.

27 CHETAIL, Vincent – «The common European asylum system: bric-à-brac or system?». In CHETAIL, Vincent; BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco – *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leida: Brill Nijhoff, 2016, pp. 3-38.

28 Por exemplo, o acesso a condições de habitabilidade nas instalações de acolhimento, em vários países da UE não é garantido por falta de espaço para a condigna permanência dos requerentes. Adicionalmente, apesar de estar consagrado na legislação de cada Estado o direito ao acesso ao mercado de trabalho e a cuidados de saúde, em muitos casos, observam-se restrições e limitações a essas faculdades.

29 WESTERBY, Rachel – «Follow the Money III – Solidarity: the use of AMIF funds to incentivise resettlement and relocation in the EU». Consultado em: 7 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/03/Follow-the-Money-III_AMIF_UNHCR_ECRE.pdf.pdf.

30 Por exemplo, em 2017 a Irlanda registou uma rejeição de 4%, enquanto a Suécia registou uma rejeição de 130% em comparação com os pedidos recebidos nesse ano. Para mais informações consultar: STRUNGARI, Carolina – *Regime de Proteção Internacional...*

31 COSTELLO, Cathryn – «Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored». In *Human Rights Law Review*. Londres. Vol. 12, N.º 2, 2012, pp. 287-339.

32 KAROLEWSKI, Ireneusz; BENEDIKTER, Roland – «Europe's refugee and migrant crisis: political responses to asymmetrical pressures». In *Politique Européenne*. Vol. 60, N.º 2, 2018, pp. 98-132.

33 LANGFORD, Lillian – «The other Euro crisis: rights violations under the common European asylum system and the unraveling of EU solidarity». In *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 26, 2013, pp. 217-264.

34 BAUBÖCK, Rainer – «Refugee protection and burden-sharing in the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, N.º 1, 2018, pp. 141-156.

35 Artigo 80.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

36 EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES – «Reception, detention and restriction of movement at EU external borders». Consultado em: 7 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-and-the-transfer-of-international-protection-status-within-the-EU_November-2014.pdf.

37 PAPASTERGIOU, Vasilis – «Detention as the default: how Greece, with the support of the EU, is generalizing administrative detention of migrants». Consultado em: 11 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/detention-as-the-default-how-greece-with-the-support-of-the-eu-is-generalizing-621307/>.

38 Lei n.º 30/80, de 1 de agosto.

39 Artigo 33.º da CRP.

40 SOUSA, Lúcio, et al. – *Integração de Refugiados em Portugal: O Papel e Práticas das Instituições de Acolhimento*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2021.

41 É a «pedra angular» no direito interno que regula o procedimento dos pedidos de proteção internacional.

42 Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, embora alterada, em 2014 e 2022.

43 Artigo 67.º, n.º 2 do TFUE.

44 FERREIRA, Susana – *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

45 RODRIGUES, Teresa; FERREIRA, Susana – «Guaranteeing migrants' rights in a time of pandemics: the Portuguese exception». In STANDFORD, Ben; FOSTER, Steve; BERLUD, Carlos – *Global Pandemic, Security and Human Rights. Comparative Explorations of*

COVID-19 and the Law. Routledge, 2021, pp. 90-111.

46 FERREIRA, Susana – *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*.

47 COSTA, Paulo – «A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração». In BÄCKSTRÖM, Bárbara, et al. – *Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I*. CEMRI | Universidade Aberta, 2016, pp. 32-59.

48 CASAS, Cristina – «Os planos para a integração dos imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva». In OLIVEIRA, Catarina – *Planos de Integração para Migrantes*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2016, pp. 33-44.

49 HORTA, Ana – «A imigração em Portugal. Um contributo para o debate sobre as políticas e práticas de integração». In FONSECA, Maria, et al. – *Migrações na Europa e em Portugal. Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 227-250.

50 CASAS, Cristina – «Os planos para a integração dos imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal...».

51 ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – «Proposta de Lei 253/XII/4 – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015». Diário da Assembleia da República. II Série A, Número 16. Consultado em: 13 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38743>.

52 COMISSÃO EUROPEIA – «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros...».

53 ACM – *Guia para a Conceção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes*. Consultado em: 15 de abril de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/290240/Guia_PMII_AF_digital_final.pdf/a9930d83-e913-4a3c-b3a2-fad17ea66165.

54 COSTA, Paulo – «Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica política». In OLIVEIRA, Catarina – *Planos de Integração para Migrantes*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2016, pp. 67-88.

55 ACM – *Guia para a Conceção de Planos Municipais...*

56 PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – «Plano para a Integração dos Imigrantes – Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007». Consultado em: 29 de março de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PII_2007_pt.pdf/f9ffc855-fae3-4acb-8ddb-3a00b6af0635.

57 PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – «Plano Estratégico para as Migrações – Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015». Diário da República, 1.ª série, N.º 56. Consul-

tado em: 12 de abril de 2022. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2015/03/05601/0000200024.pdf>.

58 COSTA, Paulo – «A política portuguesa de integração dos imigrantes...».

59 *Ibidem*.

60 ACIDI – *Relatório Final: I Plano para a Integração dos Imigrantes*. Consultado em: 29 de março de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/RelatorioFinaldoPII_2007_2009.pdf/cc5cd9f3-e406-4262-a49a-042ff0401bcd.

61 COSTA, Paulo – «A política portuguesa de integração dos imigrantes...».

62 ACM – *Relatório de Avaliação Intercalar do PEM 2015-2016*. Consultado em: 9 de maio de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/FINAL_PEM_Relat%C3%B3rio+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+Intercalar+2018.08.01.pdf/62d9ed4e-0260-4cab-bcd7-ce1c5c93dadd.

63 *Ibidem*.

64 PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – «Plano Estratégico para as Migrações...».

65 ACM – *Relatório de Avaliação Intercalar do PEM 2015-2016*.

66 CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA – *I Plano Municipal para a Integração de Imigrantes da Amadora 2015-2017*. Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/290240/PMII+Amadora/15c5c9ed-5ab7-4fec-8b2c-6c114f390513>.

67 CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA – *II Plano Municipal para a Integração de Migrantes da Amadora 2018-2020*. Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: https://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO_SOCIAL/REDE_SOCIAL/PDF/2plano_municipal_integra_migrantes_2018_2020.pdf.

68 OECD – *Finding Their Way – The Integration of Refugees in Portugal*. Consultado em: 10 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/mig/finding-their-way-the-integration-of-refugees-in-portugal.pdf>.

69 CHISWICK, Barry; MILNER, Paul – «International migration and the economics of language». In CHISWICK, Barry; WILNER, Paul – *Handbook of the Economics of International Migration*. Países Baixos, Holanda do Norte, 2015, pp. 211-269.

70 Artigo 54.º da Lei n.º 26/2014.

71 PORDATA – «Taxa de desemprego, dos 15 aos 74 anos: total, nacionais e estrangeiros». Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Europa/Taxa+de+desemprego++dos+15+aos+74+anos+total++nacionais+e+estrangeiros-2387>.

72 RODRIGUES, Paulo – *O Mercado Imobiliário em Portugal*. Lisboa: FFMS, 2022.

73 ACM – *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas – Programa de Recolocação*. Consultado em: 21 de abril de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b.

74 OLIVEIRA, Catarina – *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*. 1.ª edição. Lisboa: ACM, 2020.

75 *Ibidem*.

76 ACM – *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas...*

77 RODRIGUES, Alexandra – *Integração de Pessoas Refugiadas em Portugal no Âmbito do Programa de Recolocação Europeu*. Universidade de Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 2017.

78 NACIONES UNIDAS – «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal». Consultado em: 21 de abril de 2022. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRT%2fCO%2f5&Lang=es.

79 SOUSA, Lúcio, et al. – *Integração de Refugiados em Portugal...*

80 *Ibidem*.

81 GIL, Ana – *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*. Petrony Editora, 2021.

82 ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – «Lei n.º 26/2014, de 05 de maio – Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária». Consultado em: 25 de abril de 2022. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2014/05/08500/0260602637.pdf>.

83 Artigos 26.º e 35.º-A, número 3, alínea a) da Lei n.º 26/2014.

84 ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – «Lei n.º 26/2014, de 05 de maio...».

85 Artigo 35.º - B, número 1 da Lei n.º 26/2014.

86 CARREIRINHO, Inês – *Country Report: Portugal*. Consultado em: 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-PT_2020update.pdf.

87 PROVIDOR DE JUSTIÇA – *Mecanismo Nacional de Prevenção – Relatório à Assembleia da República – 2020*. Consultado em: 25 de abril de 2022. Disponível em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2020_Relatorio.pdf.

88 *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

ACIDI – *Relatório Final: I Plano para a Integração dos Imigrantes*. Consultado em: 29 de março de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/RelatorioFinaldoPIL_2007_2009.pdf/cc5cd9f3-e406-4262-a49a-042ff0401bcd.

ACM – *Guia para a Conção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes*. Consultado em: 15 de abril de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/290240/Guia_PMI_AF_digital_final.pdf/a9930d83-e913-4a3c-b3a2-fad17ea66165.

ACM – *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas – Programa de Recolocação*. Consultado em: 21 de abril de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b.

ACM – *Relatório de Avaliação Intercalar do PEM 2015-2016*. Consultado em: 9 de maio de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/FINAL_PEM_Relat%C3%B3rio+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+Intercalar+2018.08.01.pdf/62d9ed4e-0260-4cab-bcd7-cel1c5c93dadd.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – «Lei n.º 26/2014, de 05 de maio – Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária». Consultado em: 25 de abril de 2022. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2014/05/08500/0260602637.pdf>.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA – «Proposta de Lei 253/XII/4 – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015». Diário da Assembleia da República. II Série A, Número 16. Consultado em: 13 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=38743>.

BAUBÖCK, Rainer – «Refugee protection and burden-sharing in the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, N.º 1, 2018, pp. 141-156. DOI: 10.1111/jcms.12638.

BEIRENS, Hanne – *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural Weaknesses in the Common European Asylum System*. Bruxelas: Migration Policy Institute Europe, 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA – *I Plano Municipal para a Integração de Imigrantes da Amadora 2015-2017*. Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/290240/PMII+Amadora/15c5c9ed-5ab7-4fec-8b2c-6c114f390513>.

CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA – *II Plano Municipal para a Integração de Migrantes da Amadora 2018-2020*. Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: https://www.cm-amadora.pt/images/INTERVENCAO_SOCIAL/REDE_SOCIAL/PDF/2plano_municipal_integra_migrantes_2018_2020.pdf.

CARREIRINHO, Inês – *Country Report: Portugal*. Consultado em: 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-PT_2020_update.pdf.

CASAS, Cristina – «Os planos para a integração dos imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva». In OLIVEIRA, Catarina – *Planos de Integração para Migrantes*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2016, pp. 33-44.

CASTELLI, Francesco – «Drivers of migration: why do people move?». In *Journal of Travel Medicine*. Londres. Vol. 25, N.º 1, 2018. DOI: 10.1093/jtm/tay040.

CHETAIL, Vincent – «The common European asylum system: bric-à-brac or system?». In CHETAIL, Vincent; BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco – *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leida: Brill Nijhoff, 2016, pp. 3-38. DOI: 10.1163/9789004308664_002.

CHISWICK, Barry; MILLER, Paul – «International migration and the economics of language». In CHISWICK, Barry; MILLER, Paul – *Handbook of the Economics of International Migration*. Países Baixos, Holanda do Norte, 2015, pp. 211-269.

CIERCO, Teresa – *A Instituição de Asilo na União Europeia*. Coimbra: Almedina.

COMISSÃO EUROPEIA – «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia da Migração. COM(2015)240 final». Bruxelas, 13 de maio de 2015. Consultado em: 21 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT>.

COMISSÃO EUROPEIA – «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros. COM (2011) 455 final». Consultado em: 15 de abril de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=PT>.

COMISSÃO EUROPEIA – «Inclusão dos migrantes e refugiados nas cidades: estratégias e políticas». Consultado em: 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_pt#estrategias-e-politicas.

COMISSÃO EUROPEIA – «Reformar o sistema europeu comum de asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en>.

CONSELHO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Reforma do sistema de asilo na UE». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>.

CORREIA, João – *A Crise dos Migrantes e Refugiados no Espaço Europeu. Contributos do Instrumento Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2018.

COSTA, Paulo – «A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração». In BÄCKSTRÖM, Bárbara; COSTA, Paulo; ALBUQUERQUE, Rosana; SOUSA, Lúcio – *Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I*. CEMRI | Universidade Aberta, 2016, pp. 32-59.

COSTA, Paulo – «Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica política». In OLIVEIRA, Catarina – *Planos de Integração para Migrantes*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2016, pp. 67-88.

COSTELLO, Cathryn – «Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored». In *Human Rights Law Review*. Londres. Vol. 12, N.º 2, 2012, pp. 287-339. DOI: 10.1093/hrlr/ngs011.

EASO – «Support is our mission». Consultado em: 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues#65>.

EUROPEAN COMMISSION – «A fresh start on migration: building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity». Consultado em: 24 de janeiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES – «Reception, detention and restriction of movement at EU external borders». Consultado em: 7 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-and-the-transfer-of-international-protection-status-within-the-EU_November-2014.pdf.

FERREIRA, Susana – *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

GIL, Ana – *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*. Petrony Editora, 2021.

HATTON, Tim – «European asylum policy before and after the migration crisis». Consultado em: 20 de maio de 2022. Disponível em: <https://wol.liza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long>. DOI: 10.15185/izawol.480.

HORTA, Ana – «A imigração em Portugal. Um contributo para o debate sobre as políticas e práticas de integração». In FONSECA, Maria; GÓIS, Pedro; MARQUES, José; PEIXOTO, João – *Migrações na Europa e em Portugal. Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 227-250.

IOM – *International Migration Law – Glossary on Migration*. Consultado em: 12 de outubro de 2021. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

KAROLEWSKI, Ireneusz; BENEDIKTER, Roland – «Europe's refugee and migrant crisis: political responses to asymmetrical pressures». In *Politique Européenne*. Vol. 60, N.º 2, 2018, pp. 98-132. DOI: 10.3917/poeu.060.0098.

LANGFORD, Lillian – «The other Euro crisis: rights violations under the common European asylum system and the unraveling of EU solidarity». In *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 26, 2013, pp. 217-264.

LÉONARD, Sarah; CHRISTIAN, Kaunert – *Refugees, Security and the European Union*. 1.ª edição. Londres: Routledge, 2019. DOI: 10.4324/9780429025976.

LOESCHER, Gil – *Refugees: A Very Short Introduction*. 1.ª edição. Reino Unido: Oxford University Press, 2021.

MARTINS, Ana – *Manual de Direito da União Europeia*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2017.

MCAULLIFFE, Marie; TRIANDAFYLLOU, Anna, eds. – *World Migration Report 2022*. Consultado em: 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

NACIONES UNIDAS – «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal». Consultado em: 21 de abril de 2022. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRT%2fCO%2f5&Lang=es.

OECD – *Finding Their Way – The Integration of Refugees in Portugal*. Consultado em: 10 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/mig/finding-their-way-the-integration-of-refugees-in-portugal.pdf>.

OLIVEIRA, Catarina – *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*. 1.ª edição. Lisboa: ACM, 2020.

PAPASTERGIOU, Vasilis – «Detention as the default: how Greece, with the support of the EU, is generalizing administrative detention of migrants». Consultado em: 11 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/detention-as-the-default-how-greece-with-the-support-of-the-eu-is-generalizing-621307/>. DOI: 10.21201/2021.8250.

PORDATA – «Taxa de desemprego, dos 15 aos 74 anos: total, nacionais e estrangeiros». Consultado em: 27 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Europa/Taxa+de+desemprego++dos+15+aos+74+anos+total++nacionais++estrangeiros-2387>.

PRISIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – «Plano para a Integração dos Imigrantes – Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007». Consultado em: 29 de março de 2022. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PII_2007_pt.pdf/f9ffc855-fae3-4acb-8ddb-3d00b6af0635.

PRISIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – «Plano Estratégico para as Migrações – Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015». Diário da República, 1.ª série, N.º 56. Consultado em: 12 de abril de 2022. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2015/03/05601/000200024.pdf>.

PROVEDOR DE JUSTIÇA – *Mecanismo Nacional de Prevenção – Relatório à Assembleia da República – 2020*. Consultado em: 25 de abril de 2022. Disponível em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2020_Relatorio.pdf.

RODRIGUES, Alexandra – *Integração de Pessoas Refugiadas em Portugal no Âmbito do Programa de Recolocação Europeu*. Universidade de Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 2017.

RODRIGUES, Paulo – *O Mercado Imobiliário em Portugal*. Lisboa: FFMS, 2022.

RODRIGUES, Teresa; FERREIRA, Susana – «Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança». In *População e Sociedade*. Porto. N.º 22, 2014, pp. 137-155.

RODRIGUES, Teresa; FERREIRA, Susana – «Guaranteeing migrants' rights in a time of pandemics: the Portuguese exception». In STANDFORD, Ben; FOSTER, Steve; BERLUD, Carlos – *Global Pandemic, Security and Human Rights. Comparative Explorations of COVID-19 and the Law*. Routledge, 2021, pp. 90-111.

SOUSA, Lúcio; COSTA, Paulo; ALBUQUERQUE, Rosana; MAGANO, Olga; BÄCKSTRÖM, Bárbara – *Integração de Refugiados em Portugal: O Papel e Práticas das Instituições de Acolhimento*. Lisboa: Observatório das Migrações, 2021.

STRUNGARI, Carolina – *Regime de Proteção Internacional: Acolhimento e Integração de Refugiados em Portugal (2010-2020)*. Lisboa: UNL, FCSH. 2022. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

UNHCR – «Global trends: forced displacement in 2019». Consultado em: 16 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee20e37.pdf>.

UNHCR – «Global trends: forced displacement in 2020». Consultado em: 4 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>.

UNHCR – «States parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol». Consultado em: 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

VAN MOL, Christof; VALK, Helga de – «Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective». In GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNIX, R. – *Integration Processes and Policies in Europe – Contexts, Levels and Actors*. Barcelona: SpringerOpen, 2016, pp. 31-55.

WESTERBY, Rachel – «Follow the Money III – Solidarity: the use of AMIF funds to incentivise resettlement and relocation in the EU». Consultado em: 7 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/03/Follow-the-Money-III-AMIF_UNHCR_ECRE.pdf.pdf.