

A (IR)RELEVÂNCIA DE PORTUGAL PARA OS REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

CAROLINA STRUNGARI

carolina.strungari@gmail.com

Bolsista de Investigação no Projeto «PPEACE: Políticas Públicas e Acolhimento de Cidadãos Estrangeiros» (PT/2020/FAMI/530), desenvolvido no IPRI-NOVA (Portugal) e financiado pelo Programa do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). 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.

Resumo

Inúmeras normas e instituições foram implementadas para fazer face aos repetidos aumentos desregulados de deslocados forçados. Apesar do tema da gestão das pessoas refugiadas se ter tornado mais debatido, nos últimos anos, em todo o mundo, Portugal não tem sentido uma elevada pressão dos fluxos migratórios, tornando-se, para muitos, um caso paradigmático. Enquanto Estado-Membro da UE, mas também membro de várias organizações internacionais, Portugal tem diversas obrigações perante aqueles que procuram proteção – requerentes e beneficiários de proteção internacional. Contudo, embora tenha existido um esforço em acolher e integrar um maior número de pessoas, o território nacional ainda parece ser pouco atrativo para quem procura um destino seguro e estável para dar um novo rumo à sua vida.

Palavras-chave

Atratividade; Portugal; proteção internacional; requerentes de asilo; refugiados

Abstract

Several norms and institutions have been developed and implemented to cope with the repeated unregulated increases of «forced displaced persons». Although the issue of managing «refugee» persons has become more debated in recent years around the world, Portugal has not experienced high pressure from migration flows, making it, for many, a paradigmatic case. As an EU Member State, but also a member of several international organizations, Portugal has obligations towards those seeking protection – applicants and beneficiaries of international protection. However, although there has been an effort to welcome and integrate a greater number of people, the national territory is still seems to be unattractive to those seeking a safe and stable destination to give a new direction to their lives.

Keywords

Attractiveness; Portugal; international protection; asylum seekers; refugees.

Como citar este artigo

Strungari, Carolina (2023). A (ir)relevância de Portugal para os requerentes e beneficiários de proteção internacional. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol14 N2, Novembro 2023-Abril 2024. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.14.2.12>

Artigo recebido em 22 de Maio de 2023 e aceite para publicação em 23 de Agosto de 2023





A (IR)RELEVÂNCIA DE PORTUGAL PARA OS REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

CAROLINA STRUNGARI

Introdução

As migrações, sobretudo nos últimos anos, sofreram alterações, não só quanto às suas origens, mas também quanto à sua complexidade. Os fenómenos migratórios ocorrem muito mais frequentemente, provocando a deslocação de milhões de pessoas em todo o mundo. Dentro destes destacam-se os deslocados forçados¹ que englobam os deslocados internos, os requerentes de asilo e os refugiados, sendo que, em 2022, estavam nessa situação 108,4 milhões de pessoas (UNHCR, 2023a), prevendo-se um aumento em 2023 para 117,2 milhões, valor que tem vindo a crescer ano após ano (UNHCR, 2023b).

Em Portugal, entre 2010 e 2022, foram registados, não só poucos pedidos de proteção internacional (EUROSTAT, 2023a), (EUROSTAT, 2023b), como de beneficiários dessa proteção (UNHCR, s.d.a), colocando o país próximo do fim da lista entre os vários Estados-Membros da UE. Quer isto dizer que Portugal, em comparação com outros países da UE parece não ser tão atrativo para requerentes e beneficiários de proteção internacional. E, embora existam outros países que apresentem valores absolutos e relativos de pedidos de proteção internacional e de beneficiários inferiores aos de Portugal, a verdade é que, numa altura em que se abordam questões como a partilha equitativa de responsabilidades e o respeito pelo princípio da solidariedade, verifica-se um longo caminho a percorrer para que estes se tornem, na prática, elementos fundamentais do quotidiano dos estados.

Assim sendo, tentar-se-á, neste artigo, não só perceber as razões da provável falta de atratividade de Portugal para os requerentes e beneficiários de proteção internacional, como também compreender o impacto crescente que as populações deslocadas têm, sobretudo, para países envelhecidos como Portugal.

1. Breve enquadramento e evolução histórica dos requerentes e beneficiários de proteção internacional

Na sequência de múltiplos fenómenos de perseguição, que ocorrem desde que há memória (seja a pessoas ou grupos), a gestão das pessoas refugiadas e de requerentes

¹ Pessoas que foram obrigadas a abandonar o seu país de origem devido a perseguições, conflitos, desrespeito pelos seus direitos humanos, catástrofes naturais ou outros (European Parliament, 2020).



de proteção² tornou-se uma questão internacional de maior relevância, sobretudo em território europeu, durante a formação do sistema estatal moderno no século XVII (Betts, Loescher, & Milner, 2012). Desde então, os acontecimentos relacionados com refugiados passaram a ser analisados e tratados por cada Nação, através de acordos e instrumentos *ad hoc* (Barnett, 2002).

Nos séculos seguintes, ocorreram vários conflitos internos e externos aos próprios estados – nomeadamente as Revoluções Americana e Francesa – que geraram a necessidade de alterar os ideais já existentes. Todavia, foi no século XX – marcado por dois conflitos mundiais – que se sentiu a maior urgência em implementar mudanças no tratamento e reconhecimento destas pessoas, devido aos significativos fluxos de refugiados e requerentes de asilo que se registaram. Assim, como resultado da I Guerra Mundial foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados (ACR), adotada a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, em 1933, e mais tarde, em 1939, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha. Posteriormente, como consequência da II Guerra Mundial, conflito que se estima ter originado 60 milhões de refugiados (Loescher, 2021), foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), substituída, em 1946, pela Organização Internacional de Refugiados (OIR) que, depois, deu origem ao atual Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – organização que assegura, internacionalmente, a proteção dos direitos dos refugiados e dos requerentes de asilo e viabiliza soluções para os problemas que surjam quanto às pessoas deslocadas.

Para além da criação das instituições, existiu, também, uma evolução quanto aos instrumentos legislativos, nomeadamente através da Carta das Nações Unidas (CNU) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que lançaram as bases jurídicas para a proteção dos refugiados (Strungari, 2023). Contudo, uma vez que estes consagraram os direitos reconhecidos a todas as pessoas, num âmbito geral, sentiu-se necessidade de serem produzidos instrumentos jurídicos aplicados especificamente a requerentes e beneficiários de proteção internacional³, tendo sido consagrada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – Convenção de Genebra, doravante –, em 1951, e o Protocolo de Nova Iorque adicional à convenção, – Protocolo de Nova Iorque, daqui em diante – em 1967. Mais tarde, em 2016, foi adotada a Declaração de Nova Iorque relativa a Refugiados e Migrantes que levou à implementação, em 2018, de

² O termo refugiado definido e consagrado na Convenção de Genebra de 1951 sofreu alterações ao longo dos anos, não só quanto à definição existente em cada época, mas também quanto aos direitos e deveres inerentes. No âmbito do Direito Internacional, considera-se refugiado 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 da fundado receio, não queira pedir proteção daquele país; ou que, se não tiver uma nacionalidade e estiver fora do país de residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar” (IOM, 2019, p. 171). Já 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 tenha sido decidido pelo país no qual o submeteu. Nem todo o requerente de asilo será reconhecido como refugiado, mas cada refugiado reconhecido é inicialmente um requerente de asilo” (IOM, 2019, p. 14).

³ Segundo o Regulamento (UE) n.º 604/2013 – Regulamento «Dublin III» – o beneficiário de proteção internacional é um nacional de um país terceiro ou um apátrida ao qual foi concedida proteção internacional na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2011/95/UE – Diretiva «Qualificação». Assim, segundo a leitura conjunta do mencionado Regulamento com a Diretiva verificamos que o beneficiário de proteção internacional contempla o estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária. Neste artigo, quando nos referimos a beneficiários de proteção internacional referimo-nos meramente ao estatuto de refugiado, ficando assim excluído o estatuto de proteção subsidiária.



dois Pactos: o Pacto Global para os Refugiados e o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

Ao mesmo tempo que se iam dando os primeiros passos a nível internacional, também na Europa existiu uma necessidade de atribuir uma proteção semelhante aos beneficiários e requerentes de proteção internacional⁴ através da criação de mecanismos efetivos. Nesse sentido, em 1990, foi aprovada a criação da Convenção de Dublin, numa altura em que existiu um aumento do número de pedidos de proteção internacional na sequência da Guerra Fria, do desmantelamento de regimes de cariz opressivo e do constante desrespeito pelos direitos humanos (Strungari, 2023). Mais tarde, em 1999, o Conselho Europeu reuniu em Tampere com o objetivo de ser implementada uma política comum da UE em matéria de asilo e migração, o que mais tarde, através das várias ações, permitiu a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Enquanto numa primeira fase⁵ de desenvolvimento do sistema pretendia-se conceber uma legislação de base, classificada de «normas mínimas», numa segunda⁶ visou-se alcançar a harmonização de conteúdos e respetivos procedimentos (Cierco, 2010). Atualmente encontra-se em vigor a terceira fase, iniciada em 2016 (Léonard & Kaunert, 2019), sendo esta caracterizada pela reestruturação do SECA devido à gestão difícil e insuficiente da «crise migratória» que ocorreu, sobretudo, a partir de 2015 (Hatton, 2020).

Portugal, por sua vez, enquanto membro da ONU, desde 1955, ratificou a Convenção de Genebra de 1951, em 1960, e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, em 1976, tendo esta última acontecido no mesmo ano em que Portugal consagrou na Constituição da República Portuguesa – no artigo 33º –, pela primeira vez, o direito de asilo.

Para além de membro da ONU, Portugal realizou o seu pedido de adesão à UE, em 1977, tendo feito várias alterações legislativas para que a sua admissão fosse possível, em 1986. Exemplo disso foi a adoção, em 1980, da primeira Lei do Asilo – Lei n.º 38/80, de 1 de agosto – que foi modificada e complementada em 1993, 1998, 2006, 2008, 2014, 2022 e 2023. Estas alterações permitiram, tanto um alargamento na consagração dos direitos e dos deveres dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, bem como alterações procedimentais. Deve, ainda, destacar-se que as modificações legislativas ocorreram, essencialmente, em razão da necessidade de implementar medidas e transpor as diretivas europeias na sequência das oscilações dos fluxos migratórios a nível internacional e europeu. Assim, apesar das várias modificações à Lei do Asilo, pode-se constatar que não existe uma ligação direta entre as alterações implementadas com o número de pedidos de proteção internacional registados internamente, mas sim com o fluxo observado em território externo e com as indicações expressas pelas organizações internacionais, das quais Portugal faz parte (Strungari, 2023).

⁴ Na Convenção de Dublin designados de requerentes de asilo.

⁵ A primeira fase possibilitou a criação de vários atos legislativos: Regulamento (CE) n.º 2725/2000 - «EURODAC»; Regulamento (CE) n.º 343/2003 - Regulamento «Dublin II»; Diretiva 2003/CE - Diretiva «Acolhimento»; Diretiva 2011/83/CE - Diretiva «Qualificação»; Diretiva 2005/85/CE - Diretiva «Procedimentos».

⁶ Da segunda fase foi possível a reforçar o SECA, através da uniformização das normas e procedimentos, que permitiu a melhoria de vários atos legislativos: Regulamento (UE) n.º 603/2013 - «EURODAC»; Regulamento (UE) n.º 604/2013 - Regulamento «Dublin III»; Diretiva 2013/33/UE - Diretiva «Acolhimento»; Diretiva 2011/95/UE - Diretiva «Qualificação»; Diretiva 2013/32/UE - Diretiva «Procedimentos».



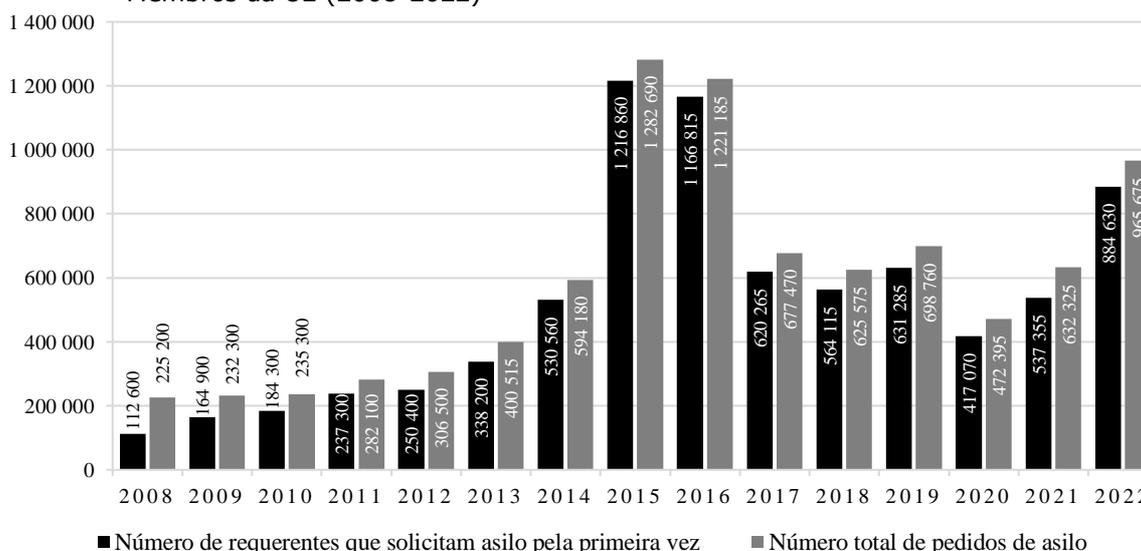
1.1. Fluxos migratórios na Europa e em Portugal

Vivemos tempos imprevisíveis onde a tensão geopolítica, a digitalização e as alterações climáticas se desenrolam muito rapidamente, provocando deslocações forçadas, sendo a Europa um dos principais destinos para quem procura paz e estabilidade.

Desde o início do presente século, o número de requerentes e de beneficiários de proteção internacional difere entre os vários Estados-Membros da UE, tendo, ao longo dos anos, existido oscilações significativas.

Analisar estas variações e a relevância do número de pedidos de asilo recebidos e de refugiados acolhidos nos países da UE é um trabalho preponderante para se estudar o papel de cada Estado-Membro no processo de acolhimento. É importante quantificar esses valores, não só em termos absolutos, mas também em termos relativos, tendo em conta a população total ou o PIB *per capita* de cada Estado.

Figura 1 – Número de pedidos de asilo realizados por nacionais de Países Terceiros nos Estados-Membros da UE (2008-2022)



Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados pelo (EUROSTAT, 2023a).

Os Estados-Membros da UE têm registado, sobretudo desde 2010, um aumento do número de pedidos de requerentes de asilo. Estes atingiram valores recorde entre 2015 e 2016, com 1 322 850 e 1 260 930 solicitações em território europeu, respetivamente (Fig.1). E, embora, os pedidos tenham decrescido após os anos mencionados, não voltaram a ser alcançados os valores pré-2015, exceto em 2020 devido às restrições impostas pela pandemia COVID-19. Em 2021 e 2022, salientou-se um novo incremento, sendo que neste último ano foram requeridas 884 630 solicitações (EUROSTAT, 2023a), valores mais próximos aos atingidos aquando da crise migratória⁷. Pelos dados

⁷ A UE considera que os ucranianos que se deslocaram por causa do atual conflito são abarcados pelo regime de proteção temporária, embora possam existir situações específicas em que os cidadãos ucranianos possam pedir proteção ao abrigo do sistema Dublin.



disponibilizados relativos aos dois primeiros trimestres de 2023, contabilizaram-se 474 130 pedidos, valor superior ao registado no mesmo período de 2015 (391 670), ano em que se alcançou o recorde de solicitações (EUROSTAT, 2023b).

Figura 2 – Impacto do número de pedidos de asilo recebidos nos Estados-Membros da UE entre 2012 e 2022

	Pedidos de asilo recebidos entre 2012-2022	% de Pedidos de asilo face à população total	PIB <i>per capita</i> médio 2012-2022
Alemanha	2 481 830	0,27%	34 770,00€
França	1 000 815	0,14%	31 970,00€
Itália	669 245	0,10%	26 367,27€
Espanha	507 770	0,10%	23 433,64€
Suécia	447 670	0,42%	43 034,55€
Grécia	372 735	0,32%	17 201,82€
Áustria	357 050	0,45%	36 793,64€
Reino Unido	285 610	0,05%	31 745€
Hungria	266 820	0,27%	12 071,82€
Países Baixos	236 495	0,13%	40 414,55€
Bélgica	271 405	0,17%	34 854,55€
Bulgária	100 785	0,13%	6 140,91€
Chipre	75 860	0,78%	23 250,00€
Polónia	72 415	0,02%	11 913,64€
Dinamarca	71 715	0,12%	47 369,09€
Finlândia	64 145	0,11%	35 958, 18€
Roménia	44 660	0,02%	8 294,55€
Irlanda	37 925	0,07%	54 271,82€
Eslovénia	25 560	0,11%	19 283,64€
Croácia	23 550	0,06%	11 805,45€
Malta	21 150	0,41%	20 826,36€
Luxemburgo	20 255	0,31%	83 675,45€
República Checa	11 575	0,01%	16 962,73€
Portugal	11 025	0,01%	17 364,55€
Lituânia	8 485	0,03%	12 743,64€
Estónia	4 120	0,03%	14 300,91€
Letónia	3 395	0,02%	11 518,18€
Eslováquia	3 055	0,005%	14 867,27€
Total	7 443 120	4,65%	743 203,18€

Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados pelo (EUROSTAT, 2023a), (EUROSTAT, 2023c), (EUROSTAT, 2023d).

Observando em termos absolutos, de forma mais pormenorizada, a posição de cada Estado-Membro da UE no que respeita às solicitações de proteção internacional pela

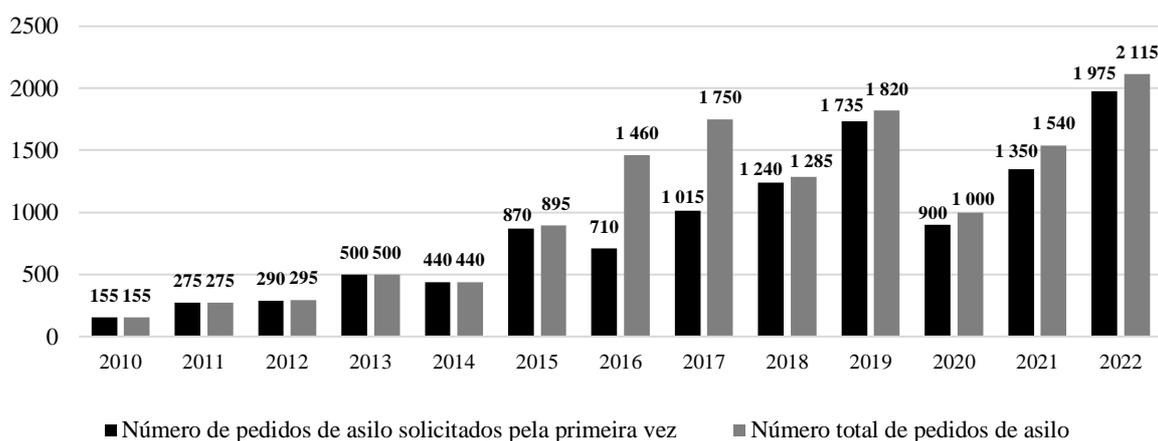


primeira vez⁸, os dez países que receberam mais pedidos, entre 2012 e 2022, são: Alemanha, França, Itália, Espanha, Suécia, Grécia, Áustria, Reino Unido⁹, Hungria e Países Baixos. Já os Estados-Membros da UE com um menor número de pedidos de asilo, no mesmo período, são: Eslovénia, Croácia, Malta, Luxemburgo, República Checa, **Portugal**, Lituânia, Estónia, Letónia e Eslováquia (Fig.2).

Porém, se atendermos à relevância do número de pedidos de asilo face a população de cada Estado-Membro observa-se que do Top 10 apresentado anteriormente apenas a Alemanha, a Suécia, a Grécia, a Áustria e a Hungria se destacam. Verifica-se ainda que o Chipre, por seu lado, não estando no Top 10 referido, regista a maior percentagem quanto aos pedidos de asilo face à população total. Outros países, como é o caso de Portugal, acabam por receber poucos pedidos em termos absolutos e relativos.

Quando comparado outro fator, como o PIB *per capita*, percebe-se que não existe uma correlação, entre esse valor e a percentagem de pedidos de asilo realizados num Estado-Membro face à população à sua total. A Irlanda, por exemplo, sendo um dos países, nos últimos anos, com um dos PIB *per capita* médio mais elevados da zona euro, em termos relativos, não recebeu um número considerável de pedidos. Chipre, por outro lado, registou um PIB *per capita* médio bastante inferior ao da Irlanda, mas, em termos relativos, recebeu consideravelmente mais pedidos de asilo. Analisando o caso de Portugal, apesar de em termos de PIB *per capita* médio ocupar a 17ª posição, quando observada a proporção de pedidos face à população total, o país encontra-se no 27º lugar, apenas à frente da Eslováquia.

Figura 3 – Número de pedidos de asilo realizados por nacionais de Países Terceiros em Portugal (2010-2022)¹⁰



Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados pelo (EUROSTAT, 2023a) e (EUROSTAT, 2023b).

⁸ Das quais se excluem as solicitações subsequentes.

⁹ Até 2019.

¹⁰ Verifica-se que os dados apresentados pelo EUROSTAT não correspondem, na maioria das vezes, aos dados disponibilizados pelas instituições nacionais. Ainda assim, por uma questão de coerência, seguiram-se os dados publicitados pelo EUROSTAT.



Portugal, apesar de não ter recebido muitos pedidos, quando comparado com outros Estados-Membros, tem assistido a um crescimento gradual entre 2010 e 2022 (Fig.3), com um decréscimo em 2020 devido às restrições impostas à circulação para fazer face à pandemia COVID-19. Apesar disso, em 2021 e 2022, observou-se um aumento dos pedidos registados em Portugal, alcançando-se, neste último ano, valores nunca antes atingidos.

Quanto ao número de refugiados acolhidos na UE, segundo dados disponibilizados pelo ACNUR, entre 2012 e 2022¹¹, de acordo com a Fig.4, em termos absolutos, os dez Estados-Membros que mais refugiados contabilizaram dentro das respetivas fronteiras foram: Alemanha, França, Suécia, Itália, Áustria, Países Baixos, Polónia, Reino Unido¹², Espanha e Grécia. Já aqueles que receberam um menor número de refugiados são: Malta (20ª posição), Hungria (21ª), Lituânia (22ª), **Portugal** (23ª), Letónia (24ª), Estónia (25ª), Luxemburgo (26ª), Croácia (27ª) e Eslovénia (28ª). Se atendermos à relação entre o número de beneficiários de proteção internacional face à população total verificamos que os países que acolhem um número maior de refugiados acabam por não notar essa representatividade significativa na sua população, com exceção da Suécia, Áustria e Alemanha. Por outro lado, Chipre e Malta não se destacam por um número considerável de refugiados acolhidos, quando comparados com outros Estados-Membros, contudo, se for analisado em termos relativos, estas pessoas têm uma maior expressão nesses países. Portugal, a título de exemplo, é dos países da UE que, no período analisado, acolheu um menor número de refugiados e é, também, um dos três países em que estes, em termos percentuais, têm menos peso.

Figura 4 – Impacto do número de refugiado acolhidos nos Estados-Membros da UE entre 2012 e 2022

	Refugiados acolhidos entre 2012-2022	% de Refugiados acolhidos face à população total 2012-2022
Alemanha	9 702 411	1,07%
França	3 937 765	0,53%
Suécia	2 258 365	2,04%
Itália	1 615 126	0,25%
Áustria	1 256 561	1,30%
Países Baixos	1 133 485	0,60%
Polónia	1 090 003	0,26%
Reino Unido	1 076 688	0,29%
Espanha	674 013	0,13%
Grécia	625 204	0,53%
Bélgica	554 900	0,44%
República Checa	463 075	0,40%
Dinamarca	353 792	0,56%

¹¹ O ACNUR englobou, em 2022, os deslocados de guerra ucranianos no conceito de refugiados.

¹² Embora contabilizado apenas até 2019.



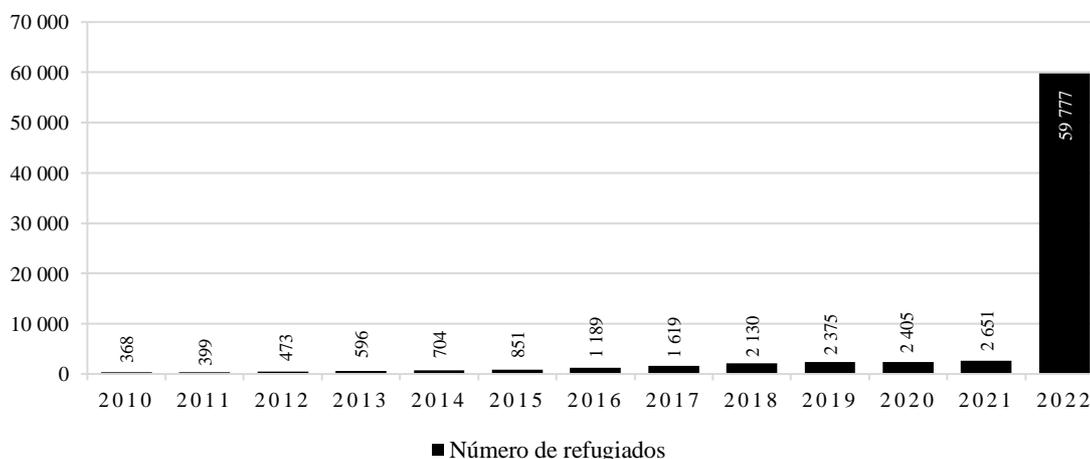
Bulgária	331 691	0,43%
Finlândia	247 626	0,41%
Irlanda	150 023	0,28%
Roménia	135 949	0,06%
Chipre	120 823	1,25%
Eslováquia	105 358	0,18%
Malta	94 328	1,83%
Hungria	82 753	0,08%
Lituânia	81 702	0,26%
Portugal	74 770	0,07%
Letónia	43 342	0,21%
Estónia	43 111	0,29%
Luxemburgo	37 937	0,56%
Croácia	27 767	0,06%
Eslovénia	13 825	0,06%
Total	26 332 193	14,44%

Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados pelo (UNHCR, s.d.b).

Assim sendo, quando analisada a proporção de refugiados face à população total de cada Estado-Membro, observa-se que não existe um critério justo de distribuição dos refugiados pelos Estados-Membros, uma vez que existem diferenças significativas entre cada Estado (exemplo: Chipre - 1,25% e Portugal - 0,07%).

Atendendo especificamente ao acolhimento de refugiados em Portugal, percebe-se que este não tem tido um destaque significativo (Fig.5), apesar de em 2022 terem-se atingido valores ímpares, uma vez que foram contabilizados os deslocados de guerra da Ucrânia pelo ACNUR. Ainda assim, desde 2010, o número de refugiados tem vindo sempre a aumentar ligeiramente.

Figura 5 – Evolução do número de refugiados em Portugal (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados pelo (UNHCR, s.d.a).



Analisados todos estes dados, verifica-se a existência de grandes disparidades não só no número de pedidos de proteção internacional espontâneos recebidos pelos Estados-Membros, como também no que toca ao número de refugiados acolhidos por parte dos governos europeus.

Para além disso, pode constatar-se que, apesar de Portugal não ser o país com o registo mais baixo de pedidos de proteção internacional espontâneos realizados e de refugiados acolhidos, na verdade, ocupa uma das últimas posições quando comparado com outros países da UE que têm tido um papel de maior relevo quanto à proteção de pessoas deslocadas. Ainda assim, apesar da evolução positiva, Portugal parece demonstrar que não é, nem tem sido um país com uma efetiva tradição de procura por parte de refugiados e requerentes de asilo.

1.2. Evolução dos mecanismos europeus de proteção internacional em Portugal: reinstalação e recolocação

Embora exista uma instituição internacional (ACNUR) e instrumentos jurídicos – internacionais e regionais – para garantir a proteção de requerentes de asilo e refugiados, os Estados – incluindo Portugal – ainda são os atores essenciais, tanto para a formulação de políticas migratórias, como para garantir o respetivo acolhimento e integração, através da implementação daquelas que, tal como é consagrado no artigo 76.º da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho), visam a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional na sociedade portuguesa.

Nesse sentido, se por um lado, quanto aos pedidos de proteção internacional, como já analisado, Portugal tem registado uma procura bastante reduzida, sobretudo, quando comparado com outros Estados-Membros da UE, por outro, é essencial observar o compromisso assumido por Portugal nos mecanismos europeus de proteção internacional – como a reinstalação¹³ e a recolocação¹⁴.

O mecanismo de reinstalação, criado pela Lei n.º 73/93, de 29 de setembro, não estabeleceu nenhum compromisso a assumir por Portugal até 2006. Contudo, daí em diante, existiu o dever de cumprir a quota anual mínima de 30 pessoas. Através da Fig.6 verifica-se que essa nem sempre foi cumprida, nomeadamente em 2007, 2008, 2012, 2013, 2014 e, somente, foi ultrapassada em 2010. Em 2015, Portugal comprometeu-se a reinstalar 191 pessoas, tendo esse compromisso ficado aquém das expectativas. Em 2016 e 2017, através do Acordo UE/Turquia 1x1, foram reinstaladas 142 pessoas de 200, o que corresponde a 71% de execução. Em 2018/2019, através da Reinstalação UE 50.000 que vigoraria apenas naqueles dois anos pretendia-se reinstalar 1 010 pessoas. Todavia, decidiu-se avançar parte das transferências para 2020 e 2021, pelo que no total foram reinstaladas (2018: 33; 2019: 376; 2020: 216; 2021: 299) 924 pessoas (Oliveira, 2022), refletindo-se numa taxa de execução de 91,5%. Deve ressaltar-se que, embora

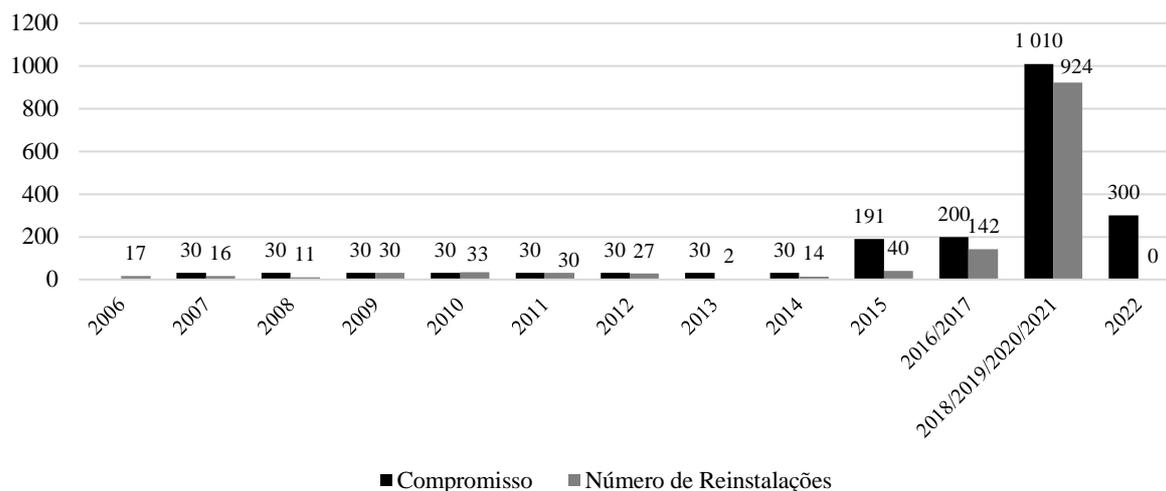
¹³ Corresponde à transferência de refugiados numa situação de vulnerabilidade que careçam de proteção internacional, a pedido do ACNUR de um primeiro país de asilo fora da UE, para um Estado-Membro que o aceite acolher (ACM, s.d.).

¹⁴ Relaciona-se com o movimento de beneficiários de proteção internacional com estatuto definido (atendendo à Diretiva «Qualificação») do Estado-Membro da UE que lhes concedeu proteção internacional para outro onde lhes seja concedida proteção semelhante. Para além disso, ficam abrangidas as pessoas que tenham já solicitado proteção internacional num Estado-Membro da UE, responsável pela análise do seu pedido, para outro Estado-Membro, onde os seus pedidos serão posteriormente analisados (IOM, 2019).



bastante elevado o cumprimento, o objetivo inicial foi prolongado no tempo, o que obviamente leva a uma execução mais aprimorada. Já em 2022, ao abrigo do Programa Nacional de Reinstalação 2022 não foi possível proceder a qualquer reinstalação (Oliveira, 2023).

Figura 6 – Compromisso assumido por Portugal nos mecanismos de reinstalação



Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados em (Oliveira, 2023).

A recolocação¹⁵, por sua vez, traduz-se num “sistema de distribuição temporária de pessoas com necessidade evidente de proteção internacional, de modo a garantir uma participação equitativa e equilibrada de todos os Estados-Membros neste esforço comum” (Comissão Europeia, 2015). Este mecanismo não está previsto na Lei do Asilo, no entanto, foi uma tentativa de manifestação da solidariedade de cada Estado-Membro da UE, a fim de garantirem uma partilha das respetivas responsabilidades devido ao aumento significativo dos fluxos migratórios.

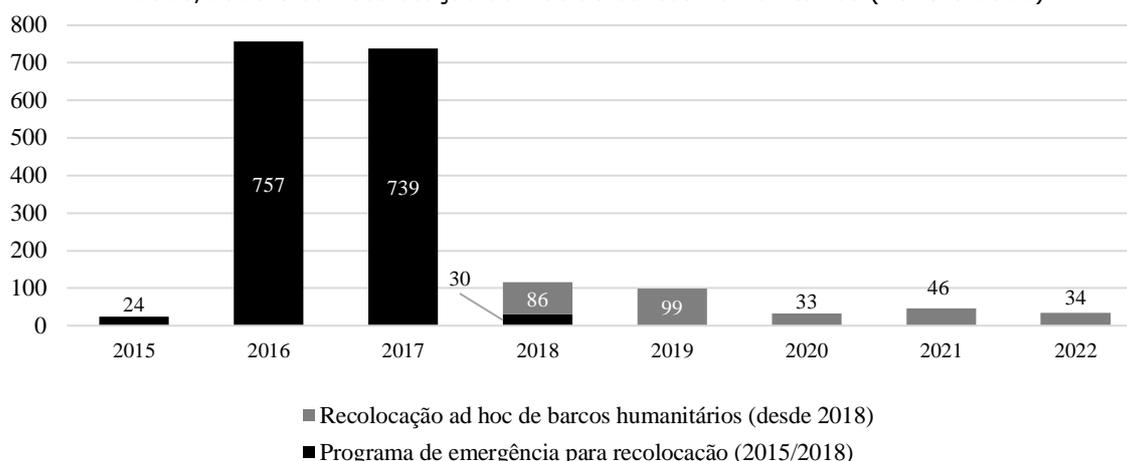
Neste âmbito, foi prevista pela Comissão Europeia, uma chave de repartição relativamente à capacidade por parte dos Estados de absorver e integrar refugiados que se baseou: 1) na dimensão da população (40%); 2) no PIB total (40 %); 3) no número médio de pedidos de asilo espontâneos e o número de refugiados reinstalados por 1 milhão de habitantes no período de 2010-2014 (10 %); e 4) na taxa de desemprego (10%) (Comissão Europeia, 2015). Atendendo aos fatores mencionados, entre 2015 e 2018, Portugal comprometeu-se a recolocar ao abrigo do Programa de Emergência para Recolocação 1 642 pessoas, valor que aumentou para 2 951 no final de 2016 (Oliveira, 2022) (**Fig.7**). Todavia, do compromisso assumido foram apenas recolocadas 1 550 pessoas, o que revela uma taxa de execução de 52,5%, valor que ficou aquém das

¹⁵ No contexto europeu, o termo refere-se à transferência de refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária atendendo à Diretiva 2011/95/UE (Diretiva «Qualificação»), do Estado-Membro da UE, que lhes concedeu proteção internacional, para outro Estado-Membro da UE, onde lhes será concedida proteção semelhante; ou 2) de pessoas que tenham requerido proteção internacional de um Estado-Membro da UE, responsável pela análise do seu pedido, para outro Estado-Membro da UE, onde os seus pedidos de proteção internacional serão examinados (IOM, 2019).



expetativas. Em 2018, Portugal disponibilizou-se a participar, sem qualquer compromisso formal, na recolocação de migrantes entrados nos países europeus da linha da frente das rotas do Mediterrâneo, através da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, numa tentativa de fortalecer a solidariedade e a cooperação com as autoridades maltesas e italianas, tendo sido recolocadas em Portugal, até 2022, 298 pessoas (Oliveira, 2022).

Figura 7 – Número de pessoas recolocadas em Portugal, ao abrigo do mecanismo de recolocação 2015/2018 e da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários (2015 e 2021)¹⁶



Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados em (Oliveira, 2023).

Em termos absolutos, ao abrigo do mecanismo de reinstalação e de recolocação, Portugal ocupou, em 2021, a 11^a (EUROSTAT, 2023e) e a 6^a posição, em 2022, (Oliveira, 2023), respetivamente, entre os Estados-Membros da UE que mais acolhe. No entanto, em ambos os mecanismos, Portugal tende a assumir compromissos que, a posteriori, não consegue cumprir. Portanto, da análise realizada verifica-se que, quando comparado com outros países da UE, Portugal, embora não pareça ser um país tão atrativo, também não é um dos Estados que recebe menos pessoas através dos mecanismos supra.

2. Portugal: as razões da falta de atratividade

As migrações alteraram-se significativamente, não sendo estas iguais àquilo que eram no século passado. Hoje, devido ao acesso generalizado a informação e à elevada mobilidade, os requerentes de asilo têm em consideração outros «fatores de atração», aquando da hora de optarem por um país, ainda que a sua chegada ao destino possa não se concretizar. Por vezes, estas travessias são impossíveis devido à inexistência de viagens e rotas seguras e legais.

Existem autores que defendem que a seleção do país de destino vai depender da urgência da decisão de partir – urgente ou antecipatória (Havinga & Böcker, 1999) –, podendo, ainda assim, esta decisão mudar ao longo do percurso (Townsend & Oomen, 2015) devido a eventos, encontros e oportunidades fortuitas (Gladkova & Mazzucato, 1988).

¹⁶ Neste ponto optou-se por seguir os dados administrativos nacionais, em vez dos disponibilizados pelo EUROSTAT.



Todavia, independentemente disso, tanto os requerentes, como os (já) beneficiários de proteção internacional irão «optar» – dentro de um leque restrito das suas capacidades de escolha – pelos Estados que lhes ofereçam mais benefícios. Tendo isto em vista e analisados os valores de pedidos de asilo realizado e de refugiados acolhidos na última década em Portugal, cabe responder à pergunta: *quais são os fatores que levam à aparente falta de atratividade de Portugal por parte dos requerentes e beneficiários de proteção internacional?*

A. Localização geográfica

Em regra geral, as deslocações ocorrem para países vizinhos ou da mesma região (Strungari, 2023), por forma a serem aproveitados os laços históricos e culturais que dominam. Para além disso, não se deve esquecer que as deslocações forçadas envolvem elevados custos, pelo que a estabilização num país próximo reduz os custos de transição e adaptação (Neumayer, 2004).

Portugal está situado no extremo sudoeste da Europa e faz fronteira terrestre apenas com Espanha, pelo que, embora algumas das mais importantes e ocupadas rotas marítimas internacionais convirjam em Portugal, na prática, as condições de navegabilidade da costa atlântica e a intensidade das marés não atraem fluxos migratórios irregulares significativos (Ferreira, 2016), uma vez que os custos de deslocação são altos.

B. Condições económicas-financeiras pouco atrativas

Os Estados-Membros, no âmbito da UE, são os competentes para decidirem sobre as matérias relativas ao acolhimento e à integração de nacionais de países terceiros (artigo 79.º, nº 4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Contudo, embora se possa considerar que os requerentes de proteção internacional têm conhecimento quanto às políticas de asilo existentes nos países de destino, a literatura desenvolvida sugere que estes não se focam nesses fatores (Robinson & Segrott, 2002). No entanto, este é um ponto que deve ser analisado, pois, apesar das políticas de acolhimento e integração não serem o cerne aquando da escolha, são primordiais após a chegada de requerentes ou beneficiários de proteção internacional. Quanto a Portugal, sobretudo desde 2015, adotou-se uma política nacional de solidariedade ativa baseada nos princípios: institucional, descentralizado, em consórcio, integrado e autónomo (ACM, 2017). Apesar dos benefícios deste tipo de política, na prática, existe um modelo demasiado difuso, levando a uma dispersão das instituições nas suas responsabilidades, sem o estabelecimento claro quanto às obrigações de cada uma, o que leva, por um lado, a que os deveres não sejam assumidos pelas entidades competentes e, por outro, à sobrecarga das entidades da sociedade civil (Padilla & França, 2020).

As políticas implementadas em matérias de acolhimento e integração não são um dos fatores em análise pelas pessoas que procuram asilo, pois, muitas vezes, são desconhecidas (Crawley & Hagen-Zanker, 2019). Interessa-lhes, por outro lado, saber as condições económico-financeiras, sociais, políticas, entre outras do país de destino, porque são essas que terão efeitos significativos imediatos nas suas vidas.



No caso nacional, a frequente instabilidade económico-financeira deteriora a perceção criada pelos requerentes de asilo e pelos próprios refugiados. Para além disso, tanto para quem necessita de proteção internacional, como para os nacionais, existem problemas constantes no acesso ao emprego (Jornal de Notícias, 2021), à habitação (RTP, 2023a), à aprendizagem da língua (Sousa & et al., 2021) o que, na verdade, são importantes condições para a estabilidade das pessoas.

A aprendizagem da língua, na maioria das vezes, é o maior entrave, porque sem o seu conhecimento haverá uma maior dificuldade na procura e na inserção no mercado de trabalho. O seu domínio permitirá aos requerentes e beneficiários de proteção internacional serem mais produtivos no mercado de trabalho, dado conseguirem obter emprego, criar relações laborais mais facilmente e serão mais autónomas, tornando a sua integração mais simples (Chiswick & Miller, 2015). Apesar do benefício da aprendizagem da língua, na prática, existe uma distinção entre os requerentes de asilo espontâneos e os requerentes de asilo e refugiados que chegam ao abrigo dos programas de reinstalação ou recolocação. Os primeiros encontram dificuldades várias: (1) o Conselho Português para os Refugiados (CPR) assegura o ensino, porém, mais tarde não existe qualquer garantia da continuação da aprendizagem; (2) os requerentes de asilo estão dispersos no território nacional, o que poderá tornar mais difícil o acesso aos programas e iniciativas linguísticas (OECD, 2019). Já para os segundos, que são acompanhados pelo ACM e pela respetiva entidade de acolhimento (OECD, 2019), não existe qualquer monitorização da qualidade das aulas nas entidades de acolhimento, pois os cursos ministrados são não formais, o que leva à ausência de certificação (OECD, 2019).

Por outro lado, os refugiados e requerentes de asilo enfrentam sérios desafios para garantirem o acesso ao emprego (Carreirinho, 2022), nomeadamente: fracos conhecimentos linguísticos e dificuldades de comunicação; competências profissionais desalinhasdas com as necessidades dos empregadores; dificuldades na obtenção do reconhecimento de diplomas (particularmente relevantes para as profissões regulamentadas); ausência ou dificuldade em obter os números de identificação de segurança social (NISS) ou de identificação fiscal (NIF); relutância dos empregadores em contratar requerentes de asilo (nomeadamente por falta de conhecimento sobre o seu estatuto jurídico); conhecimento limitado sobre o mercado de trabalho e normas culturais (Carreirinho, 2022).

Por último, o acesso à habitação tem sido igualmente uma dificuldade (Carreirinho, 2022) devido aos preços elevados e às exigências contratuais (incluindo depósitos elevados, a necessidade de fiadores e de comprovativos de rendimentos), o que dificulta, não só a capacidade dos requerentes de asilo e dos refugiados acederem diretamente ao mercado, como a das organizações da linha da frente para aumentarem a capacidade de acolhimento. Consequentemente, os requerentes de asilo e os refugiados têm muitas vezes de recorrer a opções de habitação sobrelotadas ou de qualidade inferior quando acedem ao mercado habitacional privado (Carreirinho, 2022).

De facto, existem fatores que parecem ser importantes para as pessoas deslocadas de forma forçada, nomeadamente o acesso ao mercado de trabalho, o contexto social e económico (Crawley & Hagen-Zanker, 2019). Indo um pouco mais longe, os fatores que determinam a «escolha» do destino dos requerentes e beneficiários de proteção não



podem ser separados dos fatores que levaram as pessoas a deixar os seus países de origem (Crawley & Hagen-Zanker, 2019). Sabendo o quão doloroso poderá ser um processo migratório, muitas das vezes existe uma justaposição de fatores que levam à saída do respetivo país para um outro¹⁷.

Para além dos fatores destacados terem algum peso no momento da escolha, os requerentes e beneficiários de proteção internacional, atualmente, comunicam, à semelhança de todos nós, de uma forma global através das novas tecnologias de informação e comunicação, pelo que existem preferências relativamente a certos países em detrimento de outros, o que leva a que Portugal, quando comparado com outros Estados-Membros da UE se torne possivelmente menos atrativo.

C. A falta de comunidades prévias em Portugal

Portugal tem laços com as ex-colónias e uma comunidade significativa no seu território¹⁸, no entanto, na prática, isso não se traduz numa procura considerável de proteção internacional por parte dos nacionais desses países. Na verdade, tal até poderia suceder porque quase todos os países das ex-colónias portuguesas ocupam lugares de destaque no *Fragile States Index*, encontrando-se numa situação de «aviso» ou «alerta» devido à sua exposição vulnerável ao colapso ou conflito (Haken, 2022).

Figura 8 – Taxa dos movimentos secundários de saída ao abrigo dos mecanismos de recolocação e reinstalação até 2022

	Entradas	Saídas	Movimentos secundários de saída
Recolocação			
Programa de emergência para recolocação (2015-2018)	1 550	1 013	65,4%
Ad hoc barcos humanitários de Malta e Itália (desde 2018)	296	65	22%
Recolocação Menores não acompanhados a partir da Grécia (desde 2020)	380	95	25%
Acordo Bilateral Administrativo com a Grécia (desde 2019)	100	37	37%
Reinstalação			
Acordo UE/Turquia 1x1 (junho 2016 a dezembro 2017)	142	63	44,4%
Reinstalação UE50.000 (dezembro 2018 a dezembro 2019, que se prolongou até 2022)	930	195	21%
Admissão humanitária Afeganistão			
Admissão humanitária de cidadãos do Afeganistão (desde agosto de 2021)	908	328	36%

Fonte: Elaboração própria através dos dados disponibilizados em (Oliveira, 2023).

¹⁷ “Por exemplo, a preferência pela Alemanha em detrimento da Suécia, ou vice-versa, envolveu muitas vezes a justaposição de oportunidades de emprego com oportunidades de apoio social, revelando uma visão algo polarizada de ambos os países, mais enraizada em estereótipos do que no conhecimento das políticas e muitas vezes baseada em perceções do contexto económico, social ou político mais amplo, em vez de políticas de migração específicas” (Crawley & Hagen-Zanker, 2019, p. 30).

¹⁸ Segundo o PORDATA, em Portugal, existem comunidades mais significativas de nacionais provenientes do Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, China e Índia (PORDATA, 2022).



Para além desta falta de procura por parte dos nacionais das ex-colónias, sobretudo no que toca aos pedidos de proteção internacional espontâneos, também se verifica que após a chegada de pessoas, ao abrigo dos mecanismos de recolocação e reinstalação, existem movimentos secundários de saída consideráveis (Fig.8).

Entre 2015 e 2018, foram recolocadas 1 550 pessoas, provenientes da Síria (833 pessoas), da Eritreia (340 pessoas) e do Iraque (338 pessoas). Contudo, verifica-se que existiu, neste caso, uma taxa superior a 65% no que toca aos movimentos secundários de saída. Também se observa uma taxa superior a 44% quanto aos movimentos secundários derivado do Acordo UE/Turquia, tendo sido recolocados, neste âmbito, apenas refugiados ou requerentes de asilo provenientes da Síria. Os sírios parecem ser, assim, aqueles que mais têm abandonado o país, sobretudo devido à escassez de comunidades prévias em Portugal (OECD, 2019). Na Europa existe um outro motivo que se prende essencialmente com a vida económica destes refugiados em território europeu, sendo esta caracterizada por um paradoxo: muitos são altamente instruídos (38% têm formação universitária) e o desemprego é muito elevado (82%) (Betts & et al, 2017). Em Portugal, não parece existir qualquer informação que confirme esta tendência europeia, embora seja provável que muitos dos refugiados sírios sejam igualmente qualificados.

D. As barreiras culturais, religiosas e linguísticas

Os requerentes de asilo e refugiados preferem deslocar-se para países cuja língua e cultura sejam semelhantes, porque nesses haverá um menor impacto na transição e adaptação, como já verificado (Neumayer, 2004). Portanto, optar por países onde essa diferença não seja tão profunda fará com que os choques culturais sejam menos significativos.

Para além disso, também é provável que exista, por parte dos requerentes e beneficiários de proteção internacional, a perceção de que quanto maior forem as diferenças, sobretudo culturais, maior poderá ser o sentimento de rejeição por parte da comunidade de acolhimento.

3. Efeitos da adoção de medidas mais atrativas para os requerentes e beneficiários de proteção internacional

Analisando o retrato da evolução demográfica no continente europeu, estima-se que, entre 2023 e 2100, apesar de se prever um ligeiro aumento populacional em alguns países, existirá uma quebra populacional de 21% (passando de 742 272 653 pessoas para 586 515 447) (United Nations, 2022a). Enquanto outros continentes veem a sua população aumentar, o velho continente europeu, testemunhará uma significativa redução da sua população e ao respetivo envelhecimento. Contudo, prevê-se a nível mundial, segundo as Nações Unidas, um aumento populacional de 28,6% até 2100, destacando-se o crescimento do número de pessoas em África e na Ásia, sendo que mais de metade deste acréscimo da população global até 2050 se concentrará em oito países: República Democrática do Congo, Egito, Etiópia, Índia, Nigéria, Paquistão, Filipinas e República Unida da Tanzânia (United Nations, 2022b).



A tendência regressiva na Europa é, também, expectável em Portugal, onde é estimado que, até 2050, haja um decréscimo de 9,6% e até 2100 uma queda populacional de 32,8%, prevendo-se que existiam em Portugal, neste último cenário, 6 685 463 milhões de pessoas (United Nations, 2022a).

Para contrariar o envelhecimento e a provável diminuição da população, Portugal deve tirar o melhor e maior benefício do acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refugiados. Contudo, é necessário minimizar o impacto dos fatores acima descritos aquando da «escolha» do país de destino. Apesar de não ser possível alterar a localização geográfica de Portugal, os outros fatores são passíveis de desconstruir, adaptar e reconstruir. Portanto, deve existir um maior foco nestes para que Portugal se possa tornar mais atrativo, prevendo-se um processo *win-win*.

Em primeiro lugar, a implementação das políticas de integração baseia-se numa forte cooperação da sociedade civil que resultou na transferência da responsabilidade do Estado para estas organizações, pelo que este, tendo um papel de gestor e coordenador, desresponsabiliza-se das falhas na implementação e da qualidade das ações e respostas oferecidas (Padilla, França, & Vieira, 2022). Para além disso, a existência de Planos de Integração destinados apenas aos (i)migrantes, em sentido amplo, leva a que a sua aplicação não seja tão eficaz e compatível com as necessidades e características dos requerentes e beneficiários de proteção internacional. Assim, de forma a evitar a continuação desta situação – tão dispersa – deve existir uma reestruturação no modo de atuação do Estado, privilegiando a adoção de políticas de integração mais simplistas, uniformes e que respondam às necessidades reais, garantindo as melhores condições de integração e bem-estar para estas pessoas.

Em segundo lugar, deve existir um maior incentivo às empresas e organizações que carecem de mão de obra. Por exemplo, em 2021, foram registados em Portugal, segundo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), 1 537¹⁹ pedidos de proteção internacional, sendo que mais de metade das solicitações foram realizadas por homens (624) e mulheres (241) entre os 18 e os 39 anos (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2021), estando estes em evidente idade para ingressarem no mercado de trabalho em Portugal. Por isso, deve apostar-se no recrutamento de requerentes de asilo e refugiados, de modo que estes consigam aprender e dominar mais facilmente a língua portuguesa e garantir um trabalho regular. Estes dois fatores (aprendizagem da língua e o trabalho regular) – entre muitos outros – são bastante relevantes no seu processo de integração e só indo ao cerne da problemática do acolhimento é que será possível atribuir as ferramentas necessárias para que estes tenham uma vida mais autónoma. Nesse sentido, devido às sérias preocupações por parte das autoridades nacionais relativamente ao controlo e regularização do trabalho precário destacou-se, neste ano (até junho 2023), a realização de ações de fiscalização em Odemira para a deteção de situações irregulares relacionadas com exploração de trabalhadores migrantes (RTP, 2023b) e a operação de combate à exploração laboral e a redes criminosas de captura ilegal e tráfico de bivalves (RTP, 2023c), no Montijo e Alcochete.

Em terceiro lugar, Portugal é reconhecido pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados – Filippo Grandi – por ser um «verdadeiro campeão» na defesa dos

¹⁹ Embora de acordo com o EUROSTAT tenham sido 1 540. Uma vez mais existem divergências entre os dados administrativos nacionais e os europeus.



refugiados (Governo da República Portuguesa, 2021). Porém, aquando da análise dos movimentos de saída, verificam-se taxas de abandono significativas, o que acaba por invalidar, na prática, a constatação realizada por Filippo Grandi. Para além disso, deve-se deixar de olhar para os requerentes de asilo e refugiados como um «fardo» nos países de destino, porque a partir do momento em que essa visão for alterada haverá uma maior capacidade por parte do Estado em colocar as pessoas no centro das suas decisões políticas.

Em quarto lugar, e não menos importante, deve existir uma contínua aposta na promoção da tolerância, solidariedade, da justiça social e outros valores essenciais, não só da comunidade de acolhimento, como dos próprios requerentes de asilo e refugiados. As mudanças a nível social levam o seu tempo, pelo que estes fatores devem ser projetados a longo prazo. Os que chegam e chegarão a território nacional vão sentir as diferenças culturais, linguísticas e religiosas, mas estas podem ser mitigadas através de diversas ações e iniciativas²⁰, evitando que partidos extremistas incitem à discriminação e ao racismo ou até à prática de hostilidades em relação a requerentes de asilo e refugiados

Conclusão

Portugal, embora some poucos pedidos de proteção internacional espontâneos, tem se destacado pela sua solidariedade, sobretudo através do mecanismo de reinstalação e recolocação, ocupando a 11^a e 6^a posição, respetivamente entre os países da UE que mais beneficiários destes mecanismos acolhem. No entanto, apesar da sua positiva atitude verificaram-se elevadas taxas de abandono, especialmente por parte dos recolocados, sobretudo ao abrigo do Programa de emergência para recolocação (2015-2018) (65,4%). Portanto, dever-se-ia ter percebido os motivos das saídas para que tal não se sucedesse repetidamente.

A falta de atratividade de Portugal, enquanto país de acolhimento e integração, é explicada através de vários motivos: a localização geográfica, as condições económico-financeiras pouco atrativas, a falta de comunidades prévias em Portugal e a existência de barreiras culturais, religiosas e linguísticas. Estes fatores são complexos e interrelacionam-se, sendo difícil a sua análise de forma individual.

É evidente que as condições de atratividade têm um impacto significativo para os requerentes e beneficiários de proteção internacional, porque os influenciam no momento da «escolha» do país de destino, *quando* e *se* possível. Portanto, deve existir vontade política para serem alterados alguns procedimentos e práticas adotadas, privilegiando-se um planeamento a médio e longo prazos, até porque Portugal, à semelhança do continente europeu, vai perder parte da sua população até 2050, mas sobretudo até 2100.

Apesar de ser, por diversas vezes, considerada errónea a análise do papel dos requerentes de asilo e refugiados apenas numa perspetiva económica, este pode ser um dos vários pontos de raciocínio aliado à relevância que a presença destas pessoas podem ter para o país a nível social e cultural. Para além do papel dos beneficiários de proteção

²⁰ Promovidas entre a sociedade de acolhimento e os requerentes e beneficiários de proteção internacional que fomentem a inclusão e a partilha, por exemplo, através de atividades culturais a nível local, bem como da partilha de tradições religiosas.



internacional no repovoamento de um país envelhecido, a presença de várias nacionalidades em comunhão num mesmo território permite a promoção do multiculturalismo, da tolerância e do respeito. No fim, há uma dupla aprendizagem e crescimento, tanto por parte da comunidade de acolhimento, como dos próprios requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Referências

- ACM. (2017). *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas - Programa de Recolocação*. ACM. Disponível em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b [consultado a 20 de abril de 2023].
- ACM. (s.d). *Principais conceitos da atualidade de refugiados*. Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/-/principais-conceitos-da-actualidade-de-refugiados> [consultado a 20 de abril de 2023].
- Barnett, L. (2002). *Global governance and the evolution of the international refugee regime*. Working Paper n.º54. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/26614> [consultado a 26 de abril de 2023].
- Betts, A., & et al. (2017). *Talent displaced: The economic lives of Syrian refugees in Europe*. Oxford: Deloitte. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/talent-displaced-syrian-refugees-europe.pdf> [consultado a 26 de abril de 2023].
- Betts, A., Loescher, G., & Milner, J. (2012). *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*. 2ed edition. London: Routledge.
- Carreirinho, I. (2022). Country Report: Portugal. ECRE. Disponível em: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-PT_2022-Update.pdf [consultado a 12 de setembro de 2023].
- Cierco, T. (2010). *A Instituição de Asilo na União Europeia*. Lisboa: Almedina.
- Comissão Europeia. (2015). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Agenda Europeia da Migração*. Comunicação 240 final. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT> [consultado a 13 de abril de 2023].
- Crawley, H., & Hagen-Zanker, J. (2019). Deciding Where to go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences. In *International Migration*. Ottawa. 57(1), 20-35. DOI: 10.1111/imig.12537
- European Parliament. (2020). *Exploring migration causes – why people migrate*. News European Parliament. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20200624STO81906/exploring-migration-causes-why-people-migrate> [consultado a 11 de setembro de 2023].



- EUROSTAT. (2023a). *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en> [consultado a 11 de setembro de 2023].
- EUROSTAT. (2023b). *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data*. Eurostat. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZM_custom_6621601/default/table?lang=en [consultado a 11 de setembro de 2023].
- EUROSTAT. (2023c). *Population on 1 January*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/default/table?lang=en> [consultado a 11 de setembro de 2023].
- EUROSTAT. (2023d). *Real GDP per capita*. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table [consultado a 18 de setembro de 2023].
- EUROSTAT. (2023e). *Resettled persons - annual data*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00195/default/table> [consultado a 18 de setembro de 2023].
- Ferreira, S. (2016). *Managing migrations in Europe's Southern borders. The cases of Spain, Italy and Portugal*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Dissertação de Doutoramento. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/20206> [consultado a 27 de abril de 2023].
- Gladkova, N., & Mazzucato, V. (1988). Theorising chance: Capturing the role of ad hoc social interactions in migrants' trajectories. In *Population, Space and Place*. New Jersey: Wiley. 23(2). Doi: 10.1002/psp.1988
- Governo da República Portuguesa. (2021). *Portugal é «um verdadeiro campeão» na defesa dos refugiados*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-e-um-verdadeiro-campeao-na-defesa-dos-refugiados> [consultado a 19 de abril de 2023].
- Haken, N. (2022). – *Fragile States Index – Annual Report 2022*. Washington, D.C: The Fund for Peace. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/2022/07/13/fragile-states-index-2022-annual-report/> [consultado a 18 de abril de 2023].
- Hatton, T. (2020). *European asylum policy before and after the migration crisis*. Disponível em: <https://wol.iza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long> [consultado a 20 de abril de 2023].
- Havinga, T., & Böcker, A. (1999). Country of asylum by choice or by chance: Asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*. London: Routledge. 25(1), 43-61. DOI: 10.1080/1369183X.1999.9976671
- IOM. (2019). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: IOM. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf [consultado a 20 de abril de 2023].



- Jornal de Notícias. (2021). *O maior desafio dos refugiados é encontrar emprego*. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/jn-comunidades/o-maior-desafio-dos-refugiados-e-encontrar-emprego-13468160.html> [consultado a 18 de abril de 2023].
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, Security and the European Union*. 1st edition. Abingdon: Routledge.
- Loescher, G. (2021). *Refugees: A Very Short Introduction* (1st ed.). Oxford University Press.
- Neumayer, E. (2004). Asylum destination choice: What makes some west european countries more attractive than others?. In *European Union Politics*. London. 5(2), 155-180. DOI: 10.1177/1465116504042444
- OECD. (2019). *Finding their way – The integration of refugees in Portugal*. OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/mig/finding-their-way-the-integration-of-refugees-in-portugal.pdf> [consultado a 18 de abril de 2023].
- Oliveira, C. (2022). *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2022*. Lisboa: Observatório das Migrações. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/1489887/Relatorio+Estatistico+Asilo+2022%203_CRO.pdf/faccca14-39ab-45f4-99cf-40c61d6fb308 [consultado a 06 de junho de 2023].
- Oliveira, C. (2023). *Relatório Estatístico do Asilo 2023*. Lisboa: Observatório das Migrações. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/1489887/Relatorio+Estatistico+Asilo+2023%203_CRO.pdf/faccca14-39ab-45f4-99cf-40c61d6fb308 [consultado a 11 de abril de 2023].
- Padilla, B., & França, T. (2020). Políticas migratórias em Portugal: complexidade e hiatos entre a lei e a prática. In L.Ribeiro, & M. Oliveira. *Sociedades em Movimento: Fluxos internacionais, conflitos nacionais*. p.131-153. Editora Intermeios. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/22367>
- Padilla, B., França, T., & Vieira, A. (2022). *Trajetórias de refúgio: análise de género, interseccionalidade e políticas públicas em Portugal*. Lisboa: Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+OM+71.pdf/701e5663-4177-4eaf-8c36-8f4853670825> [consultado a 18 de abril de 2023].
- Penninx, R. (2019). Problems of and solutions for the study of immigrant integration. *Comparative Migration Studies*, 7(13). doi:10.1186/s40878-019-0122-x
- PORDATA. (2022). *População estrangeira com estatuto legal de residente: total e por algumas nacionalidades*. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+estrangeira+com+estatuto+legal+de+residente+total+e+por+algumas+nacionalidades-24> [consultado a 19 de abril de 2023].
- Robinson, V., & Segrott, J. (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. Home Office Research Study 243. Disponível em:



<https://www.embraceni.org/wp-content/uploads/2020/02/hors243.pdf> [consultado a 24 de abril de 2023].

RTP. (2023a). *Acesso à habitação é o maior desafio dos refugiados em Portugal*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/acesso-a-habitacao-e-o-maior-desafio-dos-refugiados-em-portugal_a1468812 [consultado a 18 de abril de 2023].

RTP. (2023b). *ACT realiza nova ação de fiscalização em Odemira*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/act-realiza-nova-acao-de-fiscalizacao-em-odemira_a1494176 [consultado a 21 de junho de 2023].

RTP. (2023c). *Operação visa captura ilegal de bivalves e exploração laboral*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/operacao-visa-captura-ilegal-de-bivalves-e-exploracao-laboral_v1494723 [consultado a 21 de junho de 2023].

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2021). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2021*. Lisboa: SEF. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2021%20vfin2.pdf> [consultado a 19 de abril de 2023].

Sousa, L., & et al. (2021). *Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento*. Observatório das Migrações. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+OM+68.pdf/e2c4425e-3ae0-4fb7-8abe-70e8d18b2da1> [consultado a 21 de junho de 2023].

Strungari, C. *Regime de Proteção Internacional: Acolhimento e integração de refugiados em Portugal (2010-2021)*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/154578> [consultado a 29 de maio de 2023].

Townsend, J., & Oomen, C. (2015). *Before the Boat: Understanding the Migrant Journey*. Brussels: Migration Policy Institute Europe. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/boat-understanding-migrant-journey> [consultado a 24 de abril de 2023].

UNHCR. (2023a). *Global Trends Report 2022*. Geneva: UNHCR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> [consultado a 22 de junho de 2023].

UNHCR. (2023b). *Global Appeal 2023*. Geneva: UNHCR. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/global-appeal-2023> [consultado em: 21 de junho de 2023].

UNHCR. (s.d.a). *Refugee Data Finder*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=7ye8VH> [consultado a 28 de abril de 2023].

UNHCR. (s.d.b). *Refugee Data Finder*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=pnsN2f> [consultado a 11 de setembro de 2023].

United Nations. (2022a). *World Population Prospects 2022 - Online Edition*. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Download/> [consultado a 22 de junho de 2023].

United Nations. (2022b). *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. New York: Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesapd_2022_wpp_key-messages.pdf [consultado a 22 de junho de 2023].