

Ana Oliveira, Madalena Duarte, Tiago Ribeiro

RELATÓRIO NACIONAL PORTUGAL



Ana Oliveira, Madalena Duarte, Tiago Ribeiro

RELATÓRIO NACIONAL PORTUGAL



NIEM
all in f orinte gra tion

Índice

1. Introdução	3
1.1. Breve descrição do NIEM	3
1.1.1. Sumário Executivo	4
2. Enquadramento das políticas de asilo	6
2.1. Enquadramento legal	8
2.1.1. As diferentes configurações da protecção internacional	14
Autorizações de residência	19
2.1.2. Reagrupamento familiar	21
2.2. Enquadramento institucional	25
2.2.1. Planos, políticas e grupos de trabalho:	28
Programa de Reinstalação	28
Programa de Recolocação	31
2.3. Enquadramento estatístico	34
3. Indicadores governamentais sobre a integração	40
3.1. Eixos governamentais de integração	42
Segurança Social	43
Habitação	44
Saúde	45
Língua	47
Emprego	48
Ensino	50
3.2. A política de dispersão	52
3.3. Movimentos secundários	54
4. Notas conclusivas	60
Referências Bibliográficas	66

1. Introdução

1.1. Breve descrição do NIEM

O presente relatório sistematiza alguns dados sobre a política de asilo, em Portugal, e a sua implementação em áreas consideradas relevantes e estratégicas para o processo de integração de beneficiários e beneficiárias da protecção internacional (doravante BPI). Trata-se de um estudo do caso português que resulta de uma análise das políticas de migração e integração¹ nos Estados-Membros da União Europeia (UE), levada a cabo no âmbito do projecto National Integration Evaluation Mechanism (NIEM). Financiado pelo Fundo para Asilo, Migração e Integração (FAMI), instrumento financeiro da Comissão Europeia, o NIEM é um projecto transnacional, com a duração de seis anos e a participação de 16 Estados-Membros da UE, que visa monitorizar indicadores reveladores do processo de integração de BPI, procurando evidenciar lacunas nos padrões de integração, identificar boas-práticas e avaliar os efeitos das mudanças legislativas e políticas. Neste enquadramento, o NIEM propõe-se como um mecanismo de avaliação sobre as políticas de asilo e de integração de BPI, revendo bienalmente os indicadores de integração de forma a obter uma análise longitudinal, e cruzando os dados dos diferentes Estados-Membros, facultando uma análise comparativa. Este relatório é o resultado da primeira das três avaliações planeadas (a realizar a cada dois anos e cuja análise dará lugar a novos relatórios), incidindo sobre 186 indicadores que procuram diagnosticar o ponto da situação em Portugal. Esta avaliação, tal como as seguintes, é acompanhada por um relatório europeu comum que compara as diferentes dimensões analisadas em torno das políticas de asilo e de integração dos países que participam no projecto NIEM.\

¹ Uma breve nota técnico-metodológica. A análise documental, modelo de análise privilegiado no presente estudo, combinou as seguintes dimensões: revisão da literatura; análise das políticas e dos quadros normativos portugueses; análise de relatórios e dados estatísticos governamentais; e análise da imprensa escrita. Esta análise foi secundada por entrevistas exploratórias, individuais e em grupo, realizadas junto de organismos estatais e da sociedade civil. Entre Março de 2017 e Março de 2018, realizámos entrevistas a diferentes representantes das seguintes entidades: Ministério da Administração Interna (MAI); Alto Comissariado para as Migrações (ACM); Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII); Direcção-Geral da Educação (DGE); Conselho Português para os Refugiados (CPR); Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR); Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Refugees Welcome Portugal.

1.1.1. Sumário Executivo

No âmbito da protecção internacional, a resposta governamental portuguesa tem incidido primariamente na cooperação e apoio em matéria de gestão dos fluxos de entrada de requerentes de asilo, nomeadamente na Grécia e em Itália, e na assunção da responsabilidade de acolher requerentes de protecção internacional no quadro dos Programas de Reinstalação e de Recolocação. De um ponto de vista quantitativo, em 2017, regista-se um aumento de pedidos de asilo, face ao ano anterior (+19,1%), perfazendo o total de 1.750 pedidos (incluindo aqui os pedidos concretizados no âmbito do Programa de Recolocação), com o reconhecimento de 119 estatutos de refugiado e a concessão de 381 títulos de autorização de residência por protecção subsidiária. Um número significativamente inferior ao registado por outros Estados-membros.²

Face à sua posição geopolítica, a estratégia portuguesa de integração de beneficiários e beneficiárias de protecção internacional (BPI) tem-se, pois, pautado pelos compromissos assumidos e pelas orientações da União Europeia. Em 2007, o governo português criou um Programa de Reinstalação, que estabeleceu as condições para conceder asilo a, pelo menos, 30 requerentes por ano, procurando responder aos pedidos europeus de reinstalação de refugiados/as. Em 2012, foi assinado um protocolo de cooperação em matéria de apoio a refugiados/as e requerentes de asilo,³ entre seis entidades governamentais e não-governamentais,⁴ validado por diferentes ministérios: Administração Interna, Educação, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A finalidade deste Protocolo consistia em estabelecer bases de compromisso entre as diferentes entidades, tendo em conta as respectivas competências e áreas de intervenção, com vista à promoção de acções de cooperação conjuntas que assegurasse uma parceria e actuação eficazes, a promoção da comunicação e da articulação, bem como a harmonização dos mecanismos considerados importantes para a integração social de BPI,

² Por exemplo, a Holanda registou, durante 2017, um total de 16.145 primeiros pedidos de asilo.

³ O Protocolo de cooperação em matéria de apoio a refugiados e requerentes de asilo está disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/media/714836/protocolo_coopera__o_refugiados__14_09_2012_.pdf>.

⁴ Instituto da Segurança Social, I.P., Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. e Conselho Português para os Refugiados.

requerentes de asilo titulares de autorização de residência temporária e refugiados/as reinstalados/as. Em 2015, foi criado um Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (GTAEM)⁵ com o objectivo de operacionalizar a Agenda Europeia da Migração, definida pela Comissão Europeia, e cumprir o compromisso do governo português de promover o acolhimento e a integração de 4.574 requerentes de asilo e refugiados/as recolocados/as, ao longo dos dois anos seguintes. Este Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, delegou a tutela do recém-criado Programa de Recolocação ao Alto Comissariado para as Migrações (entidade responsável pela preparação, acompanhamento e monitorização do plano de acção para os e as refugiadas recolocadas). O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras preservou a jurisdição sobre o Programa de Reinstalação (respondendo aos pedidos de reinstalação de refugiados/as, formulados pelo ACNUR) e sobre os pedidos espontâneos de protecção internacional.

A recente atenção política e mediática dedicada ao Programa de Recolocação e seus beneficiários e beneficiárias tem enviesado a compreensão geral das políticas nacionais em matéria de asilo e tem sobredeterminado o balanço global da aplicação destas políticas. Nesse sentido, é importante adoptar uma abordagem crítica tendo em mente três dimensões distintas, mas dialógicas:

i) no quadro institucional português, o processo dos e das requerentes de asilo e BPI depende amplamente da sua inclusão num programa de integração: a ausência de enquadramento num programa de solidariedade europeu (como o Programa de Reinstalação ou o extinto Programa de Recolocação) impõe um substancial vazio sociojurídico e institucional – quer ao nível do reduzido reconhecimento formal da protecção internacional,⁶ quer ao nível das condições de integração, em particular no que diz respeito ao alojamento. Existem também diferenças na protecção legal e institucional relacionadas com o tipo de protecção internacional concedida: estatuto de refugiado;

5 Sobre o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração, ver: <<http://www.refugiados.acm.gov.pt/grupo-de-trabalho-para-a-agenda-europeia-da-migracao/>>.

6 A maioria dos pedidos de protecção internacional rejeitados resulta de pedidos espontâneos, geralmente apresentados na fronteira portuguesa. O caso dos requerentes das antigas colónias portuguesas é, a este propósito, particularmente relevante. Como mostra a evolução estatística da concessão de asilo, muito poucos casos de requerentes de asilo das ex-colónias portuguesas conseguem obter o “estatuto de requerente de asilo com base em razões humanitárias”. Sobre a gestão diplomática do asilo, ver Maria Cristina Santinho (2016).

protecção subsidiária (incluindo nesta categoria as autorizações de residência por razões humanitárias); ou protecção temporária;

ii) o quadro normativo português em matéria de asilo – actualmente previsto na Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio – tem procurado incorporar o Sistema Europeu Comum de Asilo. Seguindo a tendência europeia, a legislação portuguesa tem revelado um controlo normativo e restrições crescentes no acesso a asilo, nomeadamente através da introdução de formulações como “país de origem seguro” ou “possibilidade de protecção interna numa parte do país de origem”, ou ainda «perigo ou ameaça à segurança interna ou externa ou à ordem pública»;

iii) as discrepâncias entre o anúncio de vontade política do governo português e a potencial incapacidade para cumprir esse compromisso: do elevado volume de pedidos de asilo rejeitados (64% do universo de pedidos de asilo, durante 2017⁷); à demora burocrática na concessão (ou recusa) da protecção internacional; à dimensão considerável de movimentos secundários; à estratégia nacional que, baseada num modelo descentralizado, delega à sociedade civil e aos municípios a integração das e dos refugiados recolocados e reinstalados.

2. Enquadramento das políticas de asilo

A história migratória portuguesa tem sido extensamente explorada na literatura académica, nomeadamente no campo dos estudos jurídicos. Contrariamente, a história do direito de asilo e dos e das refugiadas tem recebido uma atenção reduzida, talvez, como argumenta Nuno Ferreira (2015: 411), devido ao número relativamente reduzido de requerentes de asilo que Portugal recebe. Para colmatar esta lacuna, autores como Nuno Ferreira têm analisado o quadro sociológico português aplicável aos requerentes de asilo e refugiados, a partir das lentes da migração.

Portugal has historically been a country of emigration (up until the 1960s), then immigration (between the 1970s and 2000s), and now once again emigration primarily as a consequence of the economic crisis. This story of migration has been documented and researched,

7 Alguns dados estatísticos agregados pelo Conselho Português para os Refugiados, relativos ao ano de 2017, podem ser consultados em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/estatisticas2017.php>>.

and that has allowed the identification and understanding of the origins of the immigrants arriving in Portugal (mostly from African and Eastern European countries, as well as Brazil (cf. João Peixoto, 2010), as well as the legal framework applicable to them. The concern showed by Portuguese Government agencies and society more generally with regard to the treatment accorded to immigrants is reflected in the fact that Portugal was placed second in the Migration Integration Policy Index, a guide and tool developed to assess, compare, and improve migrant integration policies. Yet, it is unclear whether asylum seekers are equally beneficiaries of the Portuguese Government Policy. (Ferreira, 2015: 411-412)

É precisamente para analisar, medir e comparar as políticas de integração de beneficiários e beneficiárias de protecção internacional que o NIEM foi desenhado. Importa, todavia, introduzir algumas considerações prévias sobre a tentativa de medir a realidade a partir de indicadores. Segundo Justin Gest et al. (2014), nos últimos anos, têm sido desenvolvidas várias bases de dados e índices sobre processos de imigração. No entanto, não há ainda consenso sobre a melhor forma de conceptualizar, de medir e de agregar indicadores de políticas de migração que permitam comparações válidas no tempo e no espaço.

Em o Governo por indicadores como indicador de governo: pressupostos e enviesamentos na captação do social, Tiago Ribeiro (2017) argumenta que a familiaridade com este método de demonstração de interesse ou vontade política e de obtenção de evidência social, inserido na dupla pretensão/aspiração de regulação e objectivação do mundo, merece mais atenção. O estatuto problemático dos indicadores na relação entre conhecimento e governabilidade, entre descrição e norma social, prossegue o mesmo autor, decorre da constatação de que os números não detêm propriedades epifânicas ou auto-explicativas; não resultam nem

operam como exercícios técnicos independentes ou indiferentes ao poder de enunciação e significação que lhes subjaz: pelo contrário, apoiam-se em presunções ou estipulações metacartográficas que, consciente ou inconscientemente, envolvem uma equação hierarquizadora do relevante e do irrelevante, do essencial e do acessório, do necessário e do contingente, do equivalente e do desfasado, do nítido e do opaco, do consensual e do controverso. (Ribeiro, 2017: 399).

Este trabalho que aqui se apresenta propõe-se como ferramenta de análise, ao mesmo tempo que é, ele próprio, produto da realidade que se propõe compreender e transformar. A reflexividade crítica que orientou este trabalho deverá, pois, orientar a sua leitura.

2.1. Enquadramento legal

Em termos de instrumentos internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de Dezembro de 1948, inscreve-se como matriz dos Tratados e Convenções internacionais em matéria de refugiados e requerentes de asilo ao estabelecer que “toda a pessoa sujeita a perseguição, tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países” (ponto 1 do artigo 14.º). Em 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho, estabelece o princípio de não repulsão; e, por sua vez, o Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de Janeiro de 1967, remove a limitação que circunscrevia cronologicamente a aplicação da convenção aos refugiados resultantes da segunda guerra mundial. Ainda durante esse ano, a Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, de 14 de Dezembro de 1967, decreta, em estrita observação prévia da Carta Universal dos Direitos Humanos, que a ninguém será recusada “a admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória a qualquer Estado onde possa ser objecto de perseguição”.

A nível comunitário, o sistema de asilo da União Europeia é ainda regulado pelo designado Sistema de Dublin, acordado, num primeiro momento, a 15 de Junho de 1990 e implementado sete anos depois pelos então 12 Estados-membros signatários (Convenção de Dublin, 97/C 254/01), para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros. Em 2003, esta Convenção é substituída pelo Regulamento n.º 343/2003 do Conselho Europeu, de 18 de Fevereiro de 2003, designado Regulamento de Dublin II, que estabelece critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro. Em 2013, o regulamento é novamente substituído pelo Regulamento n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013, por sua vez designado Regulamento de Dublin III,⁸ o qual reformula os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção

8 Sobre a cláusula de soberania do Regulamento de Dublin III, cf. Sara Ribeiro Mendes (2016), disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/21691/1/Mendes_2017.pdf>.

internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida e estabelece o sistema Eurodac de comparação de impressões digitais.

Instrumentos internacionais:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de Dezembro de 1948;
- Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiado;
- Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo adicional à Convenção de Genebra, assinado a 31 de Janeiro de 1967, em Nova Iorque;
- Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, de 14 de Dezembro de 1967;
- Tratado da União Europeia, de 7 de Fevereiro de 1992, designado Tratado de Maastricht, emendado pelos tratados de Amesterdão (de 2 de Outubro de 1997), de Nice (de 26 de Fevereiro de 2001) e de Lisboa (de 13 de Dezembro de 2007).
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de 25 de Março de 1957 (com emendas posteriores até à versão consolidada de 2016);
- Convenção de Dublin (97/C 254/01), emendada pelo Regulamento de Dublin II (Regulamento n.º 343/2003 do Conselho Europeu, de 18 de Fevereiro de 2003) e, posteriormente, pelo Regulamento de Dublin III (Regulamento n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013).

A lei do asilo em Portugal conheceu diferentes versões: a Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, a Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro, e a Lei n.º 15/98, de 26 de Março, todas já revogadas. O diploma actualmente em vigor é a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária. Este diploma veio a ser alterado pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, transpondo diferentes directivas europeias.⁹ Importa, ainda que sumariamente, determo-nos nesta evolução legislativa e rever alguns aspectos aportados pelas distintas versões.

9 São elas: a Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro; a Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho; e a Directiva 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho.

Em 1976, a Constituição da República Portuguesa consagra o seu artigo 33.º ao direito de asilo, estabelecendo nomeadamente que:

[...] 2. A expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional, de quem tenha obtido autorização de residência, ou de quem tenha apresentado pedido de asilo não recusado só pode ser determinada por autoridade judicial, assegurando a lei formas expeditas de decisão.

[...] 8. É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.

9. A lei define o estatuto do refugiado político.

O n.º 9 do preceito constitucional, respeitante às matérias de expulsão, extradição e direito de asilo, produziu o primeiro eco na legislação ordinária em 1980, aquando da aprovação da Lei n.º 38/80, de 1 de Agosto, que estabelecia o direito de asilo e o estatuto de refugiado. A primeira Lei do Asilo acabaria por ser revogada em 1993, com a entrada em vigor da Lei n.º 70/93, de 29 de Setembro. Segundo Clara Domingos (2016: 66), “[s]eguindo a tendência europeia, este articulado revelou um maior controlo e restrição no acesso ao asilo. Reflexo do que acaba de ser dito é a introdução no corpo normativo das noções de pedido de asilo, terceiro país seguro e país seguro, na linha das Resoluções de Londres de 1992”. Ainda segundo Clara Domingos (2016: 67):

No âmbito do procedimento também se fizeram sentir alguns retrocessos. Desde logo, os pedidos de proteção por razões humanitárias passaram a ser apreciados ao abrigo de um regime excecional estabelecido na lei dos estrangeiros então vigente. Parece-nos que esta foi uma forma de contornar as verdadeiras necessidades de acolhimento, resultando numa incompreensível debilitação do nosso sistema de asilo. Tal manifestou-se, também, nas disposições relativas ao recurso, que vieram limitar o acesso aos tribunais por parte dos requerentes de asilo. Ademais, a inclusão de um processo acelerado para fazer face aos pedidos manifestamente infundados acabou por revelar-se pouco funcional. Por fim, uma nota relativa à alteração de competências na apreciação dos pedidos de asilo. Com efeito, esta competência passa a ser exclusiva do Ministério da Administração Interna que, pela lei anterior, era partilhada com o Ministério da Justiça.

Conclui a autora lamentando o regime consagrado nessa lei, quer por fragilizar a protecção de refugiados, quer por estar desadequada ao ordenamento jurídico português. Situação que seria invertida, em 1998, com o novo diploma legal relativo ao asilo – Lei n.º 15/98, de 26 de Março. A Lei do Asilo de 1998 estabeleceu outras formas de protecção a par do estatuto de refugiado, como a protecção temporária e a autorização de residência por razões humanitárias. Este articulado passa também a estabelecer direitos sociais aos requerentes de asilo e a prever a possibilidade de reagrupamento familiar; estabelece um procedimento único para a apreciação dos pedidos e assegura a intervenção do Conselho Português para os Refugiados na sua apreciação dos pedidos. A necessidade de transposição de directivas comunitárias ditaria a revogação da disposição e conduz à formulação da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária.¹⁰

Clara Domingues (2016) considera que o articulado, largamente influenciado pelo diploma de 1998, é muito marcado pelo Sistema Europeu Comum de Asilo em construção na Europa que determinaria, posteriormente, a primeira alteração ao diploma, em 2014:

De facto, foi a necessidade de conformar o nosso quadro normativo em matéria de refugiados com o ordenamento jurídico comunitário que despoletou a necessidade desta nova Lei do Asilo e o mesmo motivo conduziu à sua primeira alteração, que aconteceu em 2014 por via da Lei 26/2014, de 5 de Maio. (Domingues, 2016: 68)

A Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio, procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho,¹¹ e assume, à data, a versão actualizada no quadro normativo em torno da concessão de asilo ou protecção subsidiária.

10 A Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs. 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril (Directiva qualificação), e 2005/85/CE, do Conselho, de 01 de Dezembro (Directiva procedimento). Além disto, esta Lei revoga: a Lei n.º 15/98, de 26 de Março, que estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados; e a Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho que aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros.

11 A Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio revoga a Lei n.º 20/2006, de 23 de Junho que aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros; e transpondo as Directivas n.ºs 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho.

A par deste instrumento legal, a comumente designada Lei dos Estrangeiros estabelece-se como importante fonte normativa. Prevista na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, trata-se, segundo o Observatório das Migrações (2018: 7¹²), de um veículo do conteúdo normativo que corresponde à soberania nacional nesta área e, como tal, autónoma face ao disposto ao nível das directivas comunitárias. Desde a sua publicação, esta lei foi revista seis vezes, sendo a sétima e mais recente versão efectivada pela Lei n.º 26/2018, de 05 de Julho, /07), que aprova a regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas e harmoniza a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Encontra-se também em vigor a Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, que transpõe na íntegra a Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, e diz respeito à concessão de protecção temporária no caso de afluxo massivo de pessoas deslocadas, bem como a medidas através das quais se procura assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. A existência distinta de uma figura da protecção temporária e da protecção subsidiária não encontra reflexo nas normas de carácter universal, apenas no direito comunitário e nas ordens jurídicas nacionais consta em legislação autónoma (no caso português, na acima referida Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto).

À margem das directivas europeias, as iniciativas nacionais dos diversos Estados-membros são designadas estatutos de protecção não harmonizada. Um estudo promovido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para a Rede Europeia das Migrações (Ataíde et al., 2009: 3-5) destacava quatro desses estatutos na legislação portuguesa:

i) Desde logo, como consta do princípio constitucional acima citado, a enunciação do estatuto de refugiado permite que a concessão de asilo seja fundamentada na existência de perseguição ou ameaça de perseguição em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana

12 O Observatório das Migrações está disponível em: <<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/582225/Newsletter+OM+junho+2018+refugiados.pdf/5ac01a3d-2c81-4471-99e2-184c206f7554>>.

(n.º 8 do art.º 33 da Constituição da República Portuguesa e n.º 1 do art.º 3 da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho), indo desse modo além da então vigente Directiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril.

ii) O segundo estatuto não harmonizado, apontado nesse estudo, referia-se à protecção subsidiária por razões humanitárias, sendo esta atribuída a quem não fosse aplicável a concessão do direito de asilo, em razão da existência de sistemática violação de Direitos Humanos nos países de que são nacionais ou onde tinham residência habitual (n.º 1 do art.º 7 da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho), alargando assim o âmbito das pessoas elegíveis para efeitos de protecção subsidiária, face ao regime previsto pela então vigente Directiva 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril. Contudo, como rectifica o Observatório das Migrações (2018: 6), a Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, alterou este artigo, levando estas situações a confluir sob a figura geral da protecção subsidiária.

iii) Um terceiro estatuto não harmonizado identificado refere-se à concessão de autorizações de residência com dispensa de visto de residência em situações especiais (e.g., doentes, vítimas de exploração que tenham denunciado a situação, ou vítimas de tráfico de pessoas) ou ao abrigo do regime excepcional por razões de índole humanitária (artigos n.º 122 e n.º 123 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho).

iv) Por fim, o estudo do SEF refere o visto de estada temporária, emitido a favor de estrangeiros carecidos de tratamento hospitalar (artigo n.º 54 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) (cf. Ataíde et al., 2009: 3-5).

Quadro normativo português

Concessão de asilo ou protecção subsidiária: Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações previstas na Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio.

Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional: Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 26/2018, de 05 de Julho; Lei n.º 102/2017, de 28 de Agosto; Lei n.º 59/2017, de 31 de Julho; Lei n.º 63/2015, de 30 de Junho; Lei n.º 56/2015, de 23 de Junho; Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.

Protecção temporária de pessoas deslocadas: Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto.

2.1.1. As diferentes configurações da protecção internacional

O ordenamento jurídico português prevê as seguintes formas de protecção internacional: o estatuto de refugiado, conferido pelo direito de asilo, o estatuto de protecção subsidiária, conferido por uma autorização de residência por protecção subsidiária, e o título de protecção temporária, conferido com carácter excepcional no caso de um afluxo massivo de pessoas deslocadas de países terceiros.

O direito de asilo é consagrado i) aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de actividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana; e ii) aos estrangeiros e aos apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social – sendo irrelevante que possuam efectivamente a característica associada à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou político que induz a perseguição, desde que tal característica lhe seja atribuída pelo agente da perseguição –, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual. No caso de estrangeiro/a com mais de uma nacionalidade, a concessão do direito de asilo prevê que os motivos de perseguição se verifiquem relativamente a todos os Estados de que seja nacional.¹³

Por sua vez, é concedida autorização de residência por protecção subsidiária aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do direito de asilo e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave – i.e., pena de morte ou execução; tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante; ou ameaça grave contra a vida ou a integridade física, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.¹⁴

¹³ Artigo 3.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio.

¹⁴ Artigo 7.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio.

A protecção temporária é um procedimento de carácter excepcional, decorrente de uma decisão do Conselho da União Europeia que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e que assegura a protecção temporária imediata. Esta protecção pode ser accionada designadamente se o sistema de asilo não puder responder a tal afluxo de pessoas deslocadas (de facto ou em iminência).

Uma vez que a protecção temporária se afigura um instrumento legal ao qual aparentemente nunca se recorreu, em Portugal, ou, pelo menos, sobre o qual não existe informação institucional disponível,¹⁵ a discussão que se segue circunscreve-se à distinção e subsidiariedade da protecção e dos motivos que lhe são aportados.¹⁶ Ou seja, se a protecção subsidiária, tal como o nome indica, se constitui enquanto estatuto alternativo e menos exigente ao nível dos critérios para a sua admissão, importa indagar os critérios da concessão do direito de asilo, concretamente, o princípio político fundacional do estatuto de protecção internacional: a perseguição.¹⁷

Para efeitos de concessão do direito de asilo, a legislação nacional determina que os actos de perseguição devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, uma grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afectem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais. No articulado legal português, estes actos de perseguição podem assumir as seguintes formas: a) actos de violência física ou mental, inclusive de natureza sexual; b) medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória; c) acções judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias; d) recusa de acesso a recurso judicial que se traduza em sanção desproporcionada ou discriminatória; e) acções judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito na qual o cumprimento do serviço militar implicasse a prática de crime ou ato susceptível de provocar a exclusão do estatuto de refugiado, ou seja, os

15 Esta directiva comunitária teve como enquadramento a experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo e os mecanismos de resposta adoptados por alguns Estados-membros nesse contexto.

16 Sobre a crise de conceitos nas teorias das migrações, cf. Catarina Reis Oliveira, João Peixoto e Pedro Góis (2017).

17 Sobre o conceito de perseguição, cf. Andreia Oliveira (2016) e o Caderno do Centro de Estudos Judiciais, O contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária.

assim designados crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade; ou crimes dolosos de direito comum punível com pena de prisão superior a três anos; ou outros actos considerados contrários aos objectivos e princípios da Carta das Nações Unidas. Os actos de perseguição podem ainda assumir a forma de f) actos cometidos especificamente em razão do sexo ou contra menores.

Em 2014, a Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio introduz uma alteração a esta norma, determinando que “para efeitos do reconhecimento do direito de asilo tem de existir umnexo entre os motivos da perseguição e os actos de perseguição referidos ou a falta de protecção em relação a tais actos” (n.º 4, artigo 5.º). Este aditamento reforça aquele que é o entendimento sociojurídico sobre o fundamento da perseguição decorrer e fundar-se na especificidade dos agentes de perseguição. De acordo com os quadros normativos internacional e nacionais, são agentes de perseguição i) o Estado; ii) os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respectivo território; ou iii) agentes não estatais, se comprovada a incapacidade ou recusa dos agentes supramencionados para proporcionarem protecção contra a perseguição, nomeadamente por via jurídico-judicial proibitiva e punitiva. Ou seja, passíveis de ser agentes de perseguição são os agentes de protecção e de garantia dessa protecção.

As imensas implicações da leitura destes princípios (perseguição e agentes da perseguição) tornam-se particularmente labirínticas quando confrontadas com a criação de listas de países seguros. A categoria de países seguros é introduzida no Sistema Europeu Comum de Asilo como norma que determina a admissibilidade do requerimento de asilo, e não o mérito do mesmo. No âmbito deste Sistema Europeu Comum de Asilo, consta de uma Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013 (Directiva 2013/32/EU), relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional, que o “elemento de ponderação decisivo para a apreciação da fundamentação de um pedido de protecção internacional é a segurança do requerente no seu país de origem. Sempre que um país terceiro possa ser considerado país de origem seguro, os Estados-Membros deverão poder designá-lo como tal e presumir que é seguro para um determinado requerente, a menos que este apresente contra-indicações” (consideração n.º 40). A mesma Directiva esclarece que um país seguro é aquele onde “tendo em conta a situação jurídica, a aplicação da lei no quadro de um regime

democrático e a situação política em geral, puder ser demonstrado que, de um modo geral e sistemático, não existe perseguição, nem tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante, nem ameaça em resultado de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno”. Acrescenta ainda a mesma Directiva que “Para fins desta avaliação, será considerada a medida em que é concedida protecção contra a perseguição ou maus tratos através: a) de disposições legislativas e regulamentares; b) através do respeito dos direitos e liberdades consignados na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e outros articulados internacionais (como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos ou a Convenção contra a Tortura das Nações Unidas); c) através ainda do respeito do princípio da não repulsão, nos termos da Convenção de Genebra; e através d) da existência de vias de recurso eficazes contra as violações destes direitos e liberdades.”

Esta Directiva vem, no fundo, operacionalizar a equação através da qual a perseguição se constitui na delimitação dos agentes de perseguição e no raio de acção dos agentes de garantia de protecção e mostra (através do alargamento do entendimento de medidas governamentais de protecção contra a perseguição) a expansão discursiva deste raio de acção como presunção de segurança. A este propósito, três breves notas:

A primeira nota é que a utilização de listas de países seguros determina a forma como as autoridades nacionais tratam os pedidos e decidem o alcance das garantias processuais, nomeadamente pela presunção de segurança e dedutiva inadmissibilidade de um pedido de asilo se o ou a requerente for originário/a de um país terceiro seguro. Ou seja, o que esta lista cria é uma presunção de segurança que coloca em crise a possibilidade de perseguição por parte dos agentes de perseguição definidos legalmente e, desse modo, este instrumento tem determinado a desobrigação de verificação se um requerente preenche as condições exigidas para beneficiar da protecção internacional.

A segunda nota é que se trata de uma determinação processual que configura, em si, uma violação quer ao princípio da não-discriminação com base no país de origem, quer ao princípio da não-repulsão, previstos na Convenção de Genebra. Neste sentido, vários autores têm afirmado (e.g., Matthew Hunt, 2014) que a discriminação procedimental com base no país de origem, como a que resulta da aplicação do conceito de país de origem seguro, é ilegal (Hunt, 2014: 510).

A terceira nota é que os critérios para a nomeação e selecção dos países seguros são particularmente problemáticos. Desde logo, entre as listas nacionais criadas por diferentes Estados-membros,¹⁸ nenhum país é unanimemente seguro, ou seja, nenhum dos países indicados é comum nas 12 listas de países de origem seguros – é precisamente a partir desta constatação que surge a proposta de lista europeia comum de país seguros.¹⁹ Além disto, em algumas listas, como a prevista no Reino Unido, vários países considerados seguros têm uma adenda de que apenas o são para homens.²⁰ Contornando uma discussão cuja densidade epistemológica extravasa largamente o âmbito deste relatório, importa ainda assim sinalizar o modo como o tratamento da categoria «sexo» desafia os consensos assumidos em diferentes fóruns do Conselho da Europeia²¹ e oculta e secundariza dimensões outras, biográficas e sociográficas, que poderiam ajudar a enquadrar formas ou conteúdos de perseguição (e.g., a orientação sexual,²² a religião, a deficiência).

18 Cumprindo os critérios da Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional, 12 Estados-Membros, definiram e adoptaram listas nacionais de países de origem seguro. São eles: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, França, Irlanda, Luxemburgo, Letónia, Malta, Eslováquia e Reino Unido.

19 Em Setembro de 2015, a Comissão Europeia emitiu uma proposta de criação de uma lista comum da União Europeia de países de origem seguros. Nesta proposta, a Comissão Europeia sugere que a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a antiga República jugoslava da Macedónia, o Kosovo, Montenegro, Sérvia e Turquia sejam incluídos nesta lista comum como países de origem seguros (Comissão Europeia, 2016: 1).

20 No caso do Reino Unido, que dispõe da lista mais extensa (entre os 12 Estados-Membros que adoptaram uma lista de países de origem seguros), entre os 26 países indicados, relativamente a 7 destes países é admitido que apenas são seguros para homens. São eles: Gambia, Gana, Quénia, Libéria, Malawi, Maurícia e Equador.

21 Referimo-nos nomeadamente à sobreposição da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adoptada em Istambul, a 11 de Maio de 2011, comumente designada Convenção de Istambul.

22 Entre os países inscritos na lista do Reino Unido, particularmente, deveria constar também que alguns dos seus países de origem seguros apenas o são homens e para homens que não se considerem ou que não sejam considerados homossexuais. Por exemplo, no Gana – um país seguro apenas para homens, de acordo com a lista do Reino Unido –, a homossexualidade está tipificada como um crime com uma moldura penal de 5 a 25 anos de prisão. No Malawi, um outro país seguro apenas para homens de acordo com a lista do Reino Unido, a homossexualidade é punida com uma pena de até 14 anos de prisão e possibilidade de punição corporal. Mais: a Nigéria, que de acordo com a lista do Reino Unido é um país de origem seguro sem qualquer asterisco excludente, prevê no caso de homossexualidade pena de morte para homens e chibatadas e/ou prisão para mulheres em 12 estados no norte da Nigéria. Até 14 anos de prisão no resto do país (ou 7 anos por tentativa). Desde Julho de 2013, a associação a “organizações ou clubes gays” é punida com pena de até 10 anos de prisão.

Várias têm sido as críticas e as fragilidades encontradas nos indicadores de segurança utilizados como critérios para a ponderação e a avaliação dos países sugeridos.²³ O nosso ponto aqui é que o esforço concentrado na criação de um consenso, conciliatório da tensão entre autoridades soberanas na sua jurisdição sobre as pessoas e as coisas, revela, por um lado, que a gestão inter-estatal da política de asilo é constitutiva do governo normativo da circulação de pessoas (dos critérios convencionados, do seu modelo de interpretação, do seu sistema de aplicação); e, por outro lado, revela o modo como se conformam, nessa gestão diplomática, representações dos e das requerentes de asilo como vítimas ou como oportunistas.

Se o mérito da protecção subsidiária é prescindir deste instrumento político e ideológico da «perseguição», e se a sua aplicação confere, de acordo com o quadro normativo português e com entrevistas realizadas junto de diferentes entidades governamentais, direitos equivalentes a beneficiários/as do estatuto de refugiado e a beneficiários/as do estatuto de protecção subsidiária, à suspeição em torno das diferentes configurações da protecção internacional, na sua tradução presuntiva, procedimental e aplicativa, importa acrescentar as implicações do enquadramento institucional nessa protecção.

Autorizações de residência

O quadro normativo da protecção internacional, previsto na Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, no seu artigo 27.º, confere ao requerente de protecção internacional uma autorização de residência de seis meses, a contar a partir da aceitação do pedido, durante a avaliação do respectivo pedido. Antes de 2014, essa autorização tinha o período de quatro meses.

Não existe informação sobre o período de tempo que baliza a submissão de um pedido de protecção internacional, a sua admissibilidade por parte do SEF e a decisão de atribuição ou de recusa, as barreiras administrativas ou

23 Desde logo, os designados «critérios de Copenhaga»: Quando os Estados-Membros da UE decidem designar um país como candidato à adesão à UE, verificam que este cumpre os «critérios de Copenhaga» que consistem em garantir a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos, bem como o respeito e a protecção das minorias. Consequentemente, os países candidatos à adesão à UE são, regra geral, «seguros».

os custos²⁴ que lhe estão associados. O relatório de avaliação do Programa de Recolocação, elaborado pelo ACM, refere-se genericamente ao “processo de legalização”, admitindo que “o acesso à decisão final de beneficiário do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária, é efectivado, na sua maioria, ao final de aproximadamente um ano. Verificou-se, contudo, uma aceleração das decisões, sobretudo, a partir do 2.º trimestre de 2017” (ACM, 2017: 23). Este dado, vago, avançado pelo ACM, colide com o prazo legal previsto para a instrução do processo por parte do SEF: seis meses, “podendo, em casos de especial complexidade, ser prorrogado até nove meses, devendo o requerente ser informado desta situação e, a pedido, sobre os motivos da dilação, bem como do prazo previsto para a decisão” (artigo 28.º, n.º 2, Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho). Colide também com um artigo do jornal Público, de Abril de 2017, que, citando o SEF como fonte, dá conta de que, entre os 1.256 beneficiários do Programa de Recolocação que chegaram a Portugal (entre Outubro de 2015 e Abril de 2017), apenas 64 receberam o estatuto de protecção internacional, nos últimos 18 meses, ou seja, 5% do total. Os restantes 1192 são titulares de uma autorização de residência provisória, renovável de seis em seis meses.²⁵

Não obstante,²⁶ finda a instrução, compete ao SEF elaborar uma proposta fundamentada de concessão ou de recusa de protecção internacional. A decisão não homologatória, i.e., de recusa de concessão da protecção internacional, pode ser impugnada judicialmente pelo requerente. A decisão homologatória, de concessão da protecção internacional, concederá ao/à requerente a concomitante autorização de residência por 5 anos (no caso de estatuto de refugiado) ou por 3 anos (no caso de protecção subsidiária²⁷),

24 Ainda que o requerimento de protecção internacional esteja isento de custos, há custos associados à impressão e emissão de documentos – 15 € para um título de residência, 108€ para a emissão de um passaporte, acrescendo custos elevados para a tradução de documentos.

25 “Portugal está a deixar refugiados sem estatuto e sem direitos”, Público, 29 de Abril de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/04/29/sociedade/noticia/portugal-esta-a-deixar-refugiados-sem-estatuto-e-sem-direitos-1770399>>.

26 Sobre o processo institucional até à concessão (ou recusa) da protecção internacional, cf. Maria Cristina Santinho (2016), disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese48_paginacao_06_lr.pdf/700654fe-64e8-401d-9d8d-3b13b2da125c>.

27 Uma das alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio, foi a extensão da autorização de residência para os beneficiários de protecção subsidiária de dois anos para 3 anos (renovável).

renováveis por períodos iguais ao inicial.²⁸

Ainda que obedecendo a requisitos materiais diferenciados, os dois estatutos, asilo e protecção subsidiária, partilham, do ponto de vista procedimental, uma regulação idêntica que se traduz, argumentam Carla Amado Gomes, Marco Caldeira, José Duarte Coimbra e Francisco Abreu Duarte (2016: 228-229), no conteúdo (idêntico) dos direitos de que beneficiam.²⁹

2.1.2. Reagrupamento familiar

O direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido após a concessão do estatuto de protecção internacional, compreendendo os seguintes membros de uma família: cônjuge ou membro da união de facto; filhos/as menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges ou de um dos membros da união de facto; filhos/as menores adoptados/as por decisão da autoridade competente do país de origem; ascendentes na linha recta e em primeiro grau do beneficiário ou beneficiária de protecção internacional se este/a for menor; ou adulto responsável por menor não acompanhado/a.³⁰

Na primeira versão da Lei de concessão de Asilo ou Protecção Subsidiária (Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho), os efeitos do asilo ou da protecção

28 A renovação da autorização do refugiado é condicionada somente pela verificação negativa de razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública que a impeçam; por sua vez, a renovação da autorização concedida a quem beneficia de protecção subsidiária obedece a uma dupla ponderação: pela positiva (da análise da evolução da situação no país de origem) e pela negativa (da inexistência de razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública que a justifiquem) (cf. Gomes et al., 2016). Também a este propósito, não dispomos de dados institucionais sobre a renovação dos títulos de residência ou sobre barreiras administrativas que se colocam, de forma semelhante ou distinta, a beneficiários do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária.

29 Relativamente aos processos de aquisição da nacionalidade por naturalização, os beneficiários de protecção internacional têm os mesmos requerimentos de elegibilidade que outros nacionais de países terceiros.

30 A única menção explícita sobre condições facilitadas destinadas a grupos vulneráveis, no que se refere ao reagrupamento familiar, consta no artigo 79º, n.º 14 e n.º 15, da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho (com as alterações previstas na Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio) referente a menores não acompanhados, determinando que as autoridades devem iniciar o processo para encontrar a família do menor, durante o pedido de protecção internacional e devem manter-se após a sua concessão. A mesma Lei define «Menores não acompanhados» como: “quaisquer pessoas nacionais de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem em território nacional não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas, enquanto não são efectivamente tomadas a cargo por essa pessoa, ou que tenham sido abandonados após a entrada em território nacional”.

subsidiária deveriam ser declarados extensivos aos membros da família, determinando o artigo 68.º, «Preservação da unidade familiar», (no n.º 1) que “os beneficiários do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família, nos termos definidos no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Lei n.º 23/2007, de 4 de Junho).³¹ A Lei n.º 26/2014, de 05 de Maio, que vem alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de Junho, passa a reconhecer as uniões de facto, equiparando-as ao casamento (quer no que diz respeito aos membros das uniões de facto, quer em relação aos filhos menores ou adoptados por um dos membros destas uniões) e elimina a necessidade do país de origem de um BIP reconhecer aos adoptados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural. Ao mesmo tempo deixa de prever a extensão dos efeitos do asilo ou protecção subsidiária que a Lei Geral dos Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho) reconhecia aos “filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal”; aos “ascendentes na linha recta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo”; ou aos “irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal”.

A Lei de Protecção Temporária (Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto), no seu artigo 17.º, estende a protecção temporária de um beneficiário ao cônjuge, filhos e “outros parentes próximos que vivessem em economia comum, como elementos da unidade familiar na dependência do reagrupante no momento dos acontecimentos que conduziram ao afluxo maciço e que dele dependessem total ou predominantemente”.

31 A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, a primeira versão da Lei de Entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional reconhecia, no seu artigo 98.º, n.º 3, que “[o] refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares”. O artigo 99.º do mesmo articulado legal considera membros da família do BPI: a) o cônjuge; b) os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges; c) os menores adoptados pelo requerente quando não seja casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, por efeito de decisão da autoridade competente do país de origem, desde que a lei desse país reconheça aos adoptados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural e que a decisão seja reconhecida por Portugal; d) os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal; e) os ascendentes na linha recta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo; f) os irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal.

Para efeitos de reagrupamento familiar, não existe previsão legal sobre o período a partir do qual este mecanismo pode ser accionado ou requisitos socioeconómicos associados (e.g., emprego, recursos económicos, alojamento, provisão privada de saúde, conhecimento da língua ou outros indicadores de integração). Por outro lado, ainda que o artigo 103.º da Lei 23/2007, de 4 de Julho (com as alterações previstas pelas Leis n.º 29/2013, 9 de Agosto; n.º 56/2015, de 23 de Junho; e n.º 63/2015, de 30 de Junho), estabeleça a exigência de documentos do país de origem que ateste o vínculo familiar (e outros documentos de prova da elegibilidade para o reagrupamento familiar e cópias autenticadas de documentos de viagem), o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que, na ausência de documentos oficiais que comprovem os laços familiares, outros tipos de provas podem ser aceites. O artigo 106º, n.º 4, da mesma lei acrescenta que a não apresentação de documentos oficiais que comprovem os laços familiares não pode ser o único motivo para negar o reagrupamento familiar a um BPI.

Quanto aos beneficiários de protecção temporária, a Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, não esclarece se se aplicam, ou não, os mesmos princípios aplicados aos refugiados, mas o artigo 17.º da mesma lei admite que as situações serão analisadas caso a caso, atendendo às dificuldades extremas que possam resultar do não reagrupamento familiar.

O artigo n.º 105º da Lei 23/2007, de 4 de Julho (com as alterações previstas pelas Leis n.º 29/2013, de 9 de Agosto; n.º 56/2015, de 23 de Junho; e n.º 63/2015, de 30 de Junho) estabelece que a decisão sobre o pedido de reagrupamento familiar deve ser apresentada “logo que possível” e num prazo não superior a três meses. Em casos excepcionalmente difíceis, devido à complexidade da análise do pedido, o prazo pode ser prorrogado por três meses, tornando-se um período máximo de seis meses para a decisão. O mesmo artigo determina que a ausência de decisão nesse prazo de 6 meses corresponde a deferimento tácito do pedido.³²

32 Em caso de deferimento tácito, como estabelece o n.º 4 do mesmo artigo, “o SEF certifica-o, a pedido do interessado, comunicando-o, no prazo de 48 horas, à Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, para efeitos de emissão do visto de residência nos termos do artigo 64.º”.

Ainda que legalmente³³ sejam reconhecidos direitos equivalentes aos membros da família e ao patrocinador do processo de reagrupamento familiar (e.g., acesso à saúde, a programas de integração, linguagem, emprego e segurança social), não há dados sobre estes beneficiários/as, nomeadamente sobre o número de pedidos, número de concessões, número de recusas (e razões associadas), ou experiências da integração. Não existem igualmente dados referentes ao período médio do processo de reagrupamento familiar ou sobre os procedimentos de rastreamento familiar – os serviços de rastreamento familiar são facultados unicamente pela Cruz Vermelha, não havendo informação sobre outros serviços de rastreamento empregados pelas autoridades nacionais.

Segundo o CPR (2008), os processos de reagrupamento familiar, aspecto que deveria ser entendido como fundamental, têm-se pautado por exigências burocráticas de autenticação de documentos, emissão de vistos e por dificuldades relativas ao financiamento da viagem dos familiares:

A inclusão do reagrupamento familiar como uma das prioridades do programa de reinstalação poderia obviar a algumas destas dificuldades, promovendo, simultaneamente, a unidade familiar dos refugiados enquanto factor determinante na sua integração. No que concerne à reinstalação de familiares de refugiados que sejam eles próprios reinstalados, propõe-se que esses processos não sejam contabilizados para efeito de preenchimento da quota anual do programa nacional de reinstalação. (CPR, 2008: 3-4)

33 O artigo n.º 107º da Lei n. 23/2007, de 4 de Julho (com as alterações previstas pelas Leis n.º 29/2013, de 9 de Agosto; n.º 56/2015, de 23 de Junho; e n.º 63/2015, de 30 de Junho), determina que: 1 – Ao membro da família que seja titular de um visto emitido nos termos do artigo 64.º [Visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar] ou que se encontre em território nacional tendo sido deferido o pedido de reagrupamento familiar é concedida uma autorização de residência de duração idêntica à do residente.

2 – Ao membro da família do titular de uma autorização de residência permanente é emitida uma autorização de residência renovável, válida por dois anos; 3 – Decorridos dois anos sobre a emissão da primeira autorização de residência a que se referem os números anteriores e na medida em que subsistam os laços familiares ou, independentemente do referido prazo, sempre que o titular do direito ao reagrupamento familiar tenha filhos menores residentes em Portugal, os membros da família têm direito a uma autorização autónoma; 4 - Em casos excepcionais, nomeadamente de separação judicial de pessoas e bens, divórcio, viuvez, morte de ascendente ou descendente, acusação pelo Ministério Público pela prática do crime de violência doméstica e quando seja atingida a maioridade, pode ser concedida uma autorização de residência autónoma antes de decorrido o prazo referido no número anterior; 5 - A primeira autorização de residência concedida ao cônjuge ao abrigo do reagrupamento familiar é autónoma sempre que este esteja casado há mais de cinco anos com o residente.

2.2. Enquadramento institucional

Ao nível internacional, a agência de referência é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, com a sigla ACNUR em português e UNHCR em inglês, cujo estatuto foi definido pela ONU a 14 de Dezembro de 1950. Órgão das Nações Unidas, com sede em Genebra, Suíça, tem o mandato das Nações Unidas de conduzir e coordenar acções internacionais de protecção de refugiados, assegurando os seus direitos, e de procurar soluções duradouras para seus problemas.

Ao nível europeu, importa destacar algumas instituições com intervenção na política comum de asilo e na gestão dos fluxos de refugiados: i) a Direcção-Geral (DG) das Migrações e Assuntos Internos, na Comissão Europeia, com competências sobre o controlo de fronteiras, crime organizado e terrorismo; de monitorização da aplicação das regras da UE ao nível comunitário; e de financiamento de projectos nos Estados-membros; ii) Gabinete europeu de apoio em matéria de Asilo (EASO), agência da União Europeia criada pelo Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, que procura reforçar e agilizar a cooperação entre os Estados-membros em matéria de asilo (apoando em particular os Estados-membros cujos sistemas de asilo e acolhimento estejam sujeitos a pressões excepcionais) e afinar a aplicação prática do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).³⁴

Fora do âmbito da União Europeia mas ainda na Europa, o Observatório das Migrações (2018) refere ainda a Rede Europeia de Reinstalação, sob a coordenação do ACNUR, da Comissão Católica Internacional para as Migrações (ICMC) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Funcionando a partir de pontos focais nacionais de 14 Estados-membros, entre os quais está representado Portugal pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR), o objectivo da Rede Europeia é apoiar a reinstalação de refugiados e outras vias legais de admissão através da criação de uma plataforma³⁵ que

34 Sistema que estabelece um procedimento comum de asilo e um estatuto uniforme para a concessão de asilo ou protecção subsidiária na UE, bem como o reforço da cooperação prática entre administrações nacionais de asilo e a dimensão externa do asilo. Uma publicação da União Europeia, de 2014, sobre o SECA pode ser encontrado em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf>.

35 Esta plataforma acede-se a partir do website da Rede, «www.resettlement.eu», a qual dispõe de um repositório de recursos (legislação e políticas comunitárias e nacionais; relatórios, estudos e projectos) e de grupos de discussão online.

coloca em contacto os diferentes actores envolvidos: refugiados previamente reinstalados na Europa e organizações que lidam com a reinstalação e a integração, em termos de políticas e práticas, nos seus diferentes níveis e sectores (e.g., instituições oficiais de âmbito nacional, regional ou local; organizações internacionais; sociedade civil; académicos).

No contexto português,³⁶ a instituição de referência é o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). O SEF, órgão de polícia criminal integrado no Ministério da Administração Interna (MAI), tem por missão, no quadro da política de segurança interna, assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e proceder à instrução dos processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória. Ao nível das suas atribuições concretas na área do asilo, cabe-lhe “decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia”.³⁷ Para tal, o SEF dispõe de Gabinete de Asilo e de Refugiados (GAR) ao qual compete: a) organizar e instruir os processos de asilo; b) organizar e instruir, nos termos da lei do asilo, os processos de concessão de autorização de residência por motivos humanitários; c) organizar e instruir os processos de determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo e emitir o respectivo salvo-conduto, se necessário; d) emitir parecer sobre os pedidos de reinstalação de refugiados; e) emitir parecer sobre os pedidos de concessão e prorrogação de documentos de viagem para refugiados, apresentados nos postos consulares portugueses; f) emitir cartões de identidade e títulos de viagem para refugiados, bem como conceder as autorizações de residência previstas na lei de asilo e renovar ou prorrogar os referidos documentos; g) assegurar a ligação do SEF com o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO); h) proceder à elaboração do planeamento

36 Veja-se o organograma português em matéria de imigração e asilo, disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/portugal_institutional_chart_for_immigration_and_asylum_en_version.pdf>.

37 Alínea n), do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, que aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

estratégico no que respeita às acções do EASO (artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro).

No panorama institucional português, destaca-se ainda o Conselho Português para os Refugiados (CPR), uma organização não-governamental para o desenvolvimento sem fins lucrativos, criada em 1991 e parceira do ACNUR desde 1993. O papel do CPR está previsto na legislação do asilo e mantém vários protocolos com o governo português, nomeadamente nas áreas do acolhimento de requerentes de asilo e de integração de refugiados, dispondo de um Centro de Acolhimento para Refugiados e de um Centro para Crianças Refugiadas.³⁸

A partir de 2015, duas outras entidades tornam-se revelantes no contexto das políticas de asilo portuguesas: o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR).

O ACM, instituto público que intervém na execução das políticas públicas em matéria de migrações, passa a assumir competências no domínio do Programa de Recolocação (infra explorado), criando, com esse propósito, em 2015 o Gabinete de Apoio à Integração de Refugiados – em 2017, passaria a designar-se Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR) –, em articulação com serviços e programas enquadrados na Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM). O NAIR, criado para a implementação e execução das políticas de acolhimento e de integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de protecção internacional, tem a seu cargo, entre outras, as seguintes funções: actualização do mapeamento das disponibilidades para acolhimentos de pessoas refugiadas em Portugal; registo e actualização do acolhimento de pessoas refugiadas; apoio e acompanhamento local das instituições que acolhem pessoas refugiadas no sentido de apoiar a integração através de visitas de acompanhamento; articulação com a sociedade civil e autarquias na recolha de propostas de acolhimento; acompanhamento à chegada, no aeroporto, em articulação com as instituições de acolhimento; sensibilização da opinião pública para a temática dos refugiados; apoio às instituições no processo de integração, nomeadamente através da disponibilização dos serviços dos Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes

38 O Website do CPR está disponível em: <<http://www.cpr.pt/>>.

(CNAIM e CLAIM),³⁹ Serviço de Tradução Telefónica (STT), Programa Português para Todos, inclusivamente através da sua versão e-learning, com vista à aprendizagem da língua portuguesa; assegurar, através dos Gabinetes de Apoio Sociais (GAS) existentes nos CNAIM (Lisboa, Norte e Algarve), a mediação no âmbito da intervenção social; assumir a monitorização e atribuição de fundos comunitários no âmbito da missão conferida ao ACM; e assegurar a representação do ACM nas instâncias nacionais e internacionais na área temática dos refugiados.⁴⁰

Por sua vez, a PAR constituiu-se como uma rede colaborativa de mais de 350 organizações da sociedade civil portuguesa para o apoio aos refugiados.⁴¹

2.2.1. Planos, políticas e grupos de trabalho:

Como anteriormente referido, a estratégia portuguesa de integração de beneficiários e beneficiárias de protecção internacional (BPI) tem-se pautado por responder aos apelos, orientações e compromissos assumidos com a União Europeia.

Assim, em 2007, é criado um programa de reinstalação nacional a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto, que determinou a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados, previstos no artigo 27.º da Lei n.º 15/98, de 26 de Março (actual Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio).

Programa de reinstalação

A reinstalação (resettlement, em inglês) consiste na transferência, sob a coordenação do ACNUR, de requerentes de protecção internacional de um país terceiro (fora da União Europeia) para um Estado-membro. A reinstalação começa com a identificação, por parte do ACNUR, de requerentes de protecção internacional elegíveis para o programa. Posteriormente, o ACNUR submete aos países que mantêm programas de reinstalação os processos destes

³⁹ OS CNAIM e CLAIM foram reconfigurados e adaptados para assegurar às pessoas refugiadas os serviços adequados às suas necessidades, através da publicação da Portaria n.º 203/2016, de 25 de Julho.

⁴⁰

⁴¹ O Website da PAR está disponível em: <<http://www.refugiados.pt/>>.

requerentes. Após a decisão do Estado-membro, os refugiados são reinstalados no segundo país, com a garantia de autorização de residência e outros direitos inerentes ao estatuto da protecção internacional concedida.

Portugal mantém um Programa de Reinstalação desde 2006 e, como anteriormente referido, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto, determinou a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas. De Janeiro de 2006 a Julho de 2014, o Estado português reinstalou um total de 180 beneficiários/as de protecção internacional, entre os quais cidadãos e cidadãs nacionais da Eritreia, do Iraque, da República Democrática do Congo, do Afeganistão, do Sudão e da Somália, concedendo o estatuto de refugiado a 175 e aos restantes 5 casos uma autorização de residência por razões humanitárias.⁴²

A implementação do Programa de Reinstalação, com os posteriores ajustes legislativos, impostos pela transposição de Directivas europeias, teve, segundo o balanço do CPR, impactos positivos:

À variedade de beneficiários do programa de reinstalação – refugiados de longa duração, refugiados *prima facie*, pessoas sob protecção do ACNUR que poderão não preencher os requisitos da Convenção de Genebra de 1951 – deverá ser atribuído um estatuto jurídico-legal de longa duração, enquadrado no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho. Este enquadramento jurídico-legal dos refugiados no país de reinstalação funciona como factor de estabilidade. [...] Ao contrário da Lei 15/98, de 26 de Março, omissa a este respeito, a nova Lei de Asilo, levando em conta, o reconhecimento da reinstalação como instrumento de protecção internacional, bem como a prévia partilha de informação necessariamente requerida entre o Estado Português e o ACNUR, relativa aos casos seleccionados, determina no número 5, do artigo 35 que “a aceitação do pedido de reinstalação confere aos interessados estatuto idêntico ao previsto para o estatuto do refugiado e da protecção subsidiária”. (CPR, 2008: 7)

Posteriormente, em 2012, é assinado um Protocolo de Cooperação em matéria de apoio a refugiados e requerentes de asilo, a seis partes, entre o Instituto da Segurança Social, o Serviço de Fronteiras e Estrangeiros, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o Alto Comissariado para as Migrações e o Conselho Português de Refugiados, validado pelo Ministério da Solidariedade e Assuntos Internos,

42 Dados disponíveis em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/reinstalacao/estatisticas-reinstalacao2006-2014.pdf>>.

Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Segurança Social.⁴³ Este protocolo procura estabelecer bases de compromisso entre as partes outorgantes, nas respectivas áreas de competências, com vista à promoção de acções de cooperação conjuntas que promovam a integração social dos e das beneficiárias de protecção internacional, requerentes de asilo titulares de autorização de residência provisória e refugiados reinstalados.

Em 2015, perante o que se considerou expressão do afluxo de refugiados e de pessoas deslocadas no contexto europeu, a União Europeia definiu uma Agenda Europeia para as Migrações, sendo solicitada aos Estados-membros a demonstração de efectiva solidariedade, colaboração e responsabilidade no quadro das políticas e acções tendentes a responder à cognominada crise migratória na Europa. Neste contexto, Portugal assumiu o compromisso de promover o acolhimento e integração de 4.574 requerentes de protecção internacional, ao longo dos dois anos seguintes.

Para a operacionalização deste objectivo, sob coordenação do SEF, foi criado um Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM) (Despacho n.º 10.041-A/2015, de Setembro)⁴⁴ com a missão de aferir a capacidade instalada no território nacional – administração central,

43 O Protocolo de Cooperação em matéria de apoio a refugiados e requerentes de asilo pode ser encontrado em: <https://www.portugal.gov.pt/media/714836/protocolo_coopera_o_refugiados__14_09_2012_.pdf>.

44 O Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração é coordenado pelo SEF e inclui representantes das seguintes instituições: Direcção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Instituto da Segurança Social; Instituto do Emprego e da Formação Profissional; Direcção-Geral da Saúde; Direcção-Geral da Educação; Alto Comissariado para as Migrações. Para além destes membros da administração pública, o Grupo de Trabalho acolhe representantes da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), da Associação Nacional de Municípios e da Comissão Permanente do Sector Social e Solidário com quem celebrou memorandos de entendimento.

autarquias locais⁴⁵ e sociedade civil – e preparar um plano de acção e resposta em matéria de reinstalação, recolocação e integração dos requerentes de protecção internacional, bem como de apresentar um relatório das actividades desenvolvidas, com conclusões, propostas e recomendações. No âmbito do GTAEM, ficou ainda definido que ao ACM competiria a organização e monitorização do Programa de Recolocação (cf. Alexandra Rodrigues, 2017), mantendo o SEF a coordenação do Programa de Reinstalação e dos pedidos espontâneos.

Programa de Recolocação

A recolocação (*relocation*, em inglês) consiste na transferência de requerentes de protecção internacional entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados (Grécia e Itália).

Depende do acordo específico do Estado-Membro e do refugiado e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado com autorização de residência.

Com a previsão de dois anos – início em Setembro de 2015 e término em Setembro de 2017 –, este programa propôs-se, inicialmente, recolocar 40.000 pessoas a partir da Grécia e da Itália, adoptando posteriormente duas decisões⁴⁶ que estabeleceram um mecanismo excepcional de recolocação de mais 120.000 requerentes de protecção internacional.

45 Procurando reforçar e apoiar a resposta do Estado Português no acolhimento e integração de beneficiários/as de protecção internacional no território nacional, foi assinado, a 28 de Setembro de 2015, um memorando de entendimento entre o SEF e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). Desde então, os municípios foram encorajados a manifestar a sua disponibilidade e a estabelecer planos locais para o acolhimento de BPI. As cidades de Lisboa e de Sintra são exemplos de municípios que elaboraram planos locais. O Programa municipal de acolhimento de refugiados na cidade de Lisboa pode ser consultado em: <<http://www.am-lisboa.pt/documentos/1444307049B9bHL8dw2Fm66PP9.pdf>>; o Plano para o acolhimento e integração de refugiados no concelho de Sintra pode ser consultado em: <<http://www.cm-sintra.pt/attachments/article/2612/PROJETO%20DE%20PLANO%20MUNICIPAL%20PARA%20O%20ACOLHIMENTO%20E%20A%20INTEGRA%C3%87%C3%83O%20DE%20REFUGIADOS%20NO%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20SINTRA.pdf>>. O ACM destaca ainda as experiências das Câmaras Municipais de Guimarães, Batalha e Alvito na implementação de processos de planeamento e de operacionalização de soluções de acolhimento de refugiados de forma participativa, com o envolvimento da sociedade civil e respectivos parceiros locais (cf. ACM, 2017: 36-40).

46 Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de Setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da protecção internacional; e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de Setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da protecção internacional a favor da Itália e da Grécia.

Findo o Programa de Recolocação e dadas as necessidades adicionais de reinstalação, a Comissão Europeia e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) criaram um novo Programa Voluntário de Reinstalação a partir de países terceiros, onde é proposto o acolhimento, na Europa, de pelo menos 50 mil refugiados, nos próximos dois anos, vindos de África, Médio Oriente e Turquia.

Em Março de 2016, a UE e a Turquia acordam um programa voluntário de admissão por motivos humanitários que consiste num “processo acelerado através do qual os Estados participantes, com base numa recomendação do ACNUR na sequência de um pedido da Turquia, admitem pessoas com necessidade de protecção internacional, deslocadas devido ao conflito na Síria, e que tenham sido registadas pelas autoridades turcas antes de 29 de Novembro de 2015, a fim de lhes conceder protecção subsidiária, tal como definida na Directiva 2011/95/UE, ou um estatuto temporário ou equivalente, cujo prazo de vigência não pode ser inferior a um ano” (Conselho da Europa, 2016).⁴⁷ O acordo EU-Turquia assenta, entre outros, nos seguintes pontos de acção:

1) Todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de Março de 2016 serão devolvidos a este último país. Tal será feito em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional, excluindo-se assim qualquer tipo de expulsão colectiva. Todos os migrantes receberão protecção em conformidade com as normas internacionais pertinentes e no respeito do princípio da não repulsão. Tratar-se-á de uma medida temporária e extraordinária, necessária para pôr fim ao sofrimento das pessoas e restabelecer a ordem pública. Os migrantes que chegam às ilhas gregas serão devidamente registados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Directiva Procedimentos de Asilo, em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não pedirem asilo ou cujos pedidos tenham sido considerados infundados ou não admissíveis, nos termos da referida directiva, serão devolvidos à Turquia. A Turquia e a Grécia, apoiadas pelas instituições e agências da UE, tomarão as medidas necessárias e chegarão a acordo sobre as disposições bilaterais necessárias, incluindo a presença, a partir de 20

⁴⁷ A recomendação da Comissão, de 11 de Janeiro 2016, relativa a um programa voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia está disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15428-2015-INIT/pt/pdf>>.

de Março de 2016, de funcionários turcos nas ilhas gregas e de funcionários gregos na Turquia, a fim de assegurar a ligação e facilitar, deste modo, o bom funcionamento dessas disposições. Os custos das operações de regresso dos migrantes irregulares serão assumidos pela UE.

2) Por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE, tendo em conta os critérios de vulnerabilidade definidos pelas Nações Unidas. Com o apoio da Comissão, das agências da UE, dos outros Estados-membros e também do ACNUR, será criado um mecanismo para assegurar a implementação deste princípio a partir do mesmo dia em que se der início aos regressos. Será dada prioridade aos migrantes que não tenham anteriormente entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE.⁴⁸

A este anúncio da União Europeia, o governo português mostrou disponibilidade para acolher 1010 beneficiários/as deste novo Programa Voluntário de Reinstalação a partir da Turquia, ao longo dos dois anos seguintes.⁴⁹

Programas nacionais

2007-... – Programa de reinstalação nacional, com uma quota anual não inferior a 30 pessoas por ano (Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto);

2015-2017 – Programa de Recolocação

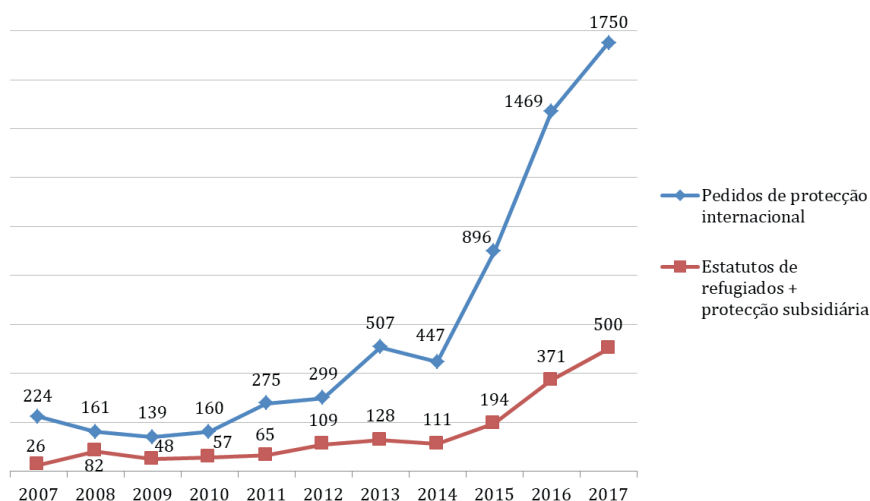
2016-... – Declaração EU-Turquia (Programa Voluntário de Reinstalação)

48 Comunicado de imprensa do Conselho Europeu disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>.

49 Fonte: “Portugal disponível para acolher mais de mil refugiados a partir da Turquia”, LUSA, 28 de Novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/11/28/sociedade/noticia/portugal-disponivel-para-acolher-mais-de-mil-refugiados-a-partir-da-turquia-1794292>>. Segundo uma notícia do Diário de Notícias, para a operacionalização deste programa, serão organizadas missões de selecção no Egipto e na Turquia, coordenadas pelo SEF em articulação com o ACM e com a sociedade civil. “Portugal vai ao Egipto e à Turquia para receber mais 1010 refugiados”, Diário de Notícias, 20 de Junho de 2018, disponível em: <<https://www.dn.pt/portugal/interior/portugal-vai-ao-egito-e-a-turquia-para-receber-mais-1010-refugiados-9491270.html>>.

2.3. Enquadramento estatístico

Segundo os relatórios anuais de imigração, fronteiras e asilo (RIFA), do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF),⁵⁰ o número de pedidos de asilo tem vindo a aumentar. Em 2017, registou-se um aumento de pedidos de asilo, face ao ano anterior (+19,1%), perfazendo o total de 1.750 pedidos, com o reconhecimento de 119 estatutos de refugiado e a concessão de 381 títulos de autorização de residência por protecção subsidiária. Em 2016, registaram-se 1469 pedidos de protecção internacional, com o reconhecimento de 104 estatutos de refugiados e a concessão de 267 autorizações de residência por razões humanitárias, que, de acordo com o relatório sobre asilo, elaborado por Maria Constança Dias Urbano de Sousa (2003), integram a terminologia da protecção subsidiária. Em 2015, o total de pedidos foi de 896, com o reconhecimento de 33 estatutos de refugiados e a concessão de 161 títulos de autorização de residência por protecção subsidiária. Em 2014, o número total de pedidos foi de 447 (507, em 2013; 299, em 2012; 275, em 2011; 160, em 2010; 139, em 2009; 161, em 2008; 224, em 2007), com o reconhecimento de 20 estatutos de refugiados (15, em 2013; 14, em 2012; 27, em 2011; 6, em 2010; 3, em 2009; 12, em 2008; 1, em 2007) e a concessão de 91 títulos de autorização de residência por protecção subsidiária (113, em 2013; 95, em 2012; 38, em 2011; 51, em 2010; 45, em 2009; 70, em 2008; 25, em 2007).



⁵⁰ O SEF é a entidade responsável pela decisão sobre aceitação de pedidos de protecção internacional, bem como pela instrução dos processos de concessão deste tipo de protecção e determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos e execução da transferência para outro Estado Membro. O SEF é ainda o representante nacional para a comunicação de dados e para a definição das metodologias e conceitos relativos aos procedimentos da protecção internacional.

A descoincidência dos universos estudados compromete a reunião de condições metodológicas que permitam desagregar e cruzar dados sociográficos ou aprofundar e testar hipóteses. Esta descoincidência revela-se quer em relação aos períodos de referência, quer em relação aos dados apresentados. Em relação aos períodos de referência, o SEF, entidade a quem compete a monitorização e sistematização dos dados das pessoas requerentes ou beneficiárias de protecção internacional, apresenta os dados por ano civil, mas não divulga o enquadramento dos pedidos ou das concessões da protecção internacional: i.e., se integram um dos programas europeus (Recolocação ou Reinstalação) ou se se trata de pedidos espontâneos. Já o ACM, entidade responsável pelo Programa de Recolocação, apresenta dados relativos ao período do programa (de Setembro de 2015 a Setembro de 2017), e não por ano civil, não permitindo identificar, entre os dados divulgados pelo SEF, quais (ou antes, quantos) correspondem a beneficiários/as do Programa de Recolocação. O mesmo acontece com o Programa de Reinstalação, cujo tratamento de dados, pelo SEF, não permite a sua identificação no universo total.

Numa nota à comunicação social emitida a 20 de Junho de 2018,⁵¹ o Ministério da Administração Interna informa que, no plano dos pedidos de protecção internacional efectuados já em território português (os chamados Pedidos Espontâneos), Portugal registou 872 pedidos em 2015, 706 pedidos em 2016 e 1.008 pedidos em 2017. Em 2018 (até Junho), foram efectuados 425 pedidos. Ora, se entre os 1750 pedidos de protecção internacional, 1008 eram pedidos espontâneos, apenas 742 integrariam os programas de Recolocação e Reinstalação. É aqui que surgem descoincidências em relação aos dados apresentados.

Quer o Relatório Anual de 2017 do SEF (RIFA, 2017: 42⁵²), quer o ACM (2017a; 2017b), quer o Ministério da Administração Interna dão conta de que, no que diz respeito aos compromissos assumidos no âmbito das Decisões da UE n.º 2015/1523, 2015/1601 e 2016/1754 (as duas primeiras de 14 e 22 Setembro de 2015 e a última de 29 de Setembro de 2016 respectivamente), até ao final de 2017, Portugal tinha recolocado 1522 requerentes de protecção internacional – colocando Portugal na 6ª posição dos Estados-membros da União Europeia

51 Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=921271d6-310e-494e-bcc7-ee88171f2bd3>>.

52 RIFA 2017 disponível em: <<https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>>.

que recolocaram um maior número de requerentes, e na 8ª posição no conjunto de todos os Estados-membros relativamente à percentagem de cumprimento dos seus compromissos: “Considerando apenas o ano de 2017, foram recolocados 741 requerentes, na sua maioria provenientes da Grécia e famílias de nacionalidade Síria” (RIFA, 2017: 42).⁵³ O mesmo relatório do SEF avança ainda com a informação de que, entre 2016 e 2017, e ainda no âmbito da Agenda Europeia das Migrações, Portugal aceitou reinstalar um total de 191 refugiados. Posteriormente e, por força do Acordo UE/Turquia - Esquema 1:1, Portugal decidiu utilizar a sua quota de reinstalação, para acolher também refugiados sírios a partir da Turquia. Neste contexto, em 2017, foram acolhidos 171 refugiados reinstalados, dos quais 130 de nacionalidade síria provenientes da Turquia ao abrigo do referido esquema 1:1; e 41, provenientes do Egipto e de Marrocos, de diferentes nacionalidades (síria, sudanesa, eritreia e etíope).⁵⁴

Ora, somando os diferentes dados publicados referentes a 2017, compreende-se a descoincidência: 1750 pedidos de protecção internacional no total; 1.008 correspondiam a pedidos espontâneos; 741 a beneficiários/as do Programa de Recolocação e, pelo menos,⁵⁵ 171 a beneficiários/as do Programa de Reinstalação.

Às descoincidências dos dados somam-se omissões na informação que, como referido, não permitem verificar, testar ou aprofundar hipóteses. Desde logo, ao nível da taxa de concessão e de recusa de protecção internacional. Não existem dados públicos sobre o período de tempo entre a formulação de um

53 De acordo com o Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas recolocadas, apresentado à Assembleia da República em Dezembro de 2017 (elaborado pelo ACM), até ao dia 29 de Novembro de 2017, e após o termo formal do Programa a 26 de Setembro, chegaram a Portugal 1520 cidadãos recolocados: 1190 provenientes da Grécia e 330 de Itália. Destes, 261 são agregados familiares e 533 são menores. Mais: cerca de 49% tinham entre 18 e 35 anos (743 pessoas), cerca de 35% tinham menos de 18 anos (533 pessoas), 231 pessoas (cerca de 15%) tinham entre 36 e 65 anos e menos de 1% tinham mais de 65 anos (13 pessoas). Por último, 62,8% das pessoas recolocadas identificavam-se como de sexo masculino.

54 Na mesma nota à comunicação social de 20 de Junho de 2018, o Ministério da Administração Interna informa que, no quadro dos Programas de Reinstalação, Portugal acolheu, desde 2015, 222 refugiados (Acordo UE/Turquia e a partir de países terceiros). Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=921271d6-310e-494e-bcc7-ee88171f2bd3>>.

55 “Pelo menos” uma vez que persistem dúvidas sobre a formulação compreendida no Relatório do SEF (2017: 42): no âmbito da Agenda Europeia das Migrações, Portugal aceitou reinstalar um total de 191 refugiados. Posteriormente e, por força do Acordo UE/Turquia - Esquema 1:1, Portugal decidiu utilizar a sua quota de reinstalação, para acolher também refugiados sírios a partir da Turquia.

pedido e a concessão, ou recusa, de um estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária.⁵⁶ Isto significa que os 500 estatutos de protecção internacional concedidos durante 2017 podem resultar de pedidos efectuados em 2016 ou durante 2017; também significa que será abusivo afirmar que perante um universo de 1750 pedidos de protecção internacional, a concessão de 500 estatutos revela uma taxa de recusa na ordem dos 71% – uma vez que os pedidos podem ter transitado essa decisão para o ano de 2018. Não permite também verificar a taxa de 64% de pedidos de protecção internacional recusados, avançada pelo CPR,⁵⁷ e explorar a sua procedência. Teresa Tito de Moraes, presidente do CPR, citada no Jornal Público,⁵⁸ argumenta que “as recusas correspondem a pedidos espontâneos, por norma apresentados à entrada em Portugal; muitos destes requerentes não reúnem ainda as condições exigidas, já que não estão a ser perseguidos no país de origem (ainda que possam ser considerados migrantes económicos)”. O mesmo é afirmado pelo Ministério da Administração Interna (MAI) que reconhece existir uma elevada taxa de recusa de protecção, defendendo que se trata de pedidos de asilo “manifestamente infundados, apresentados no aeroporto, por requerentes sem condições para a concessão de protecção internacional, normalmente em reacção à recusa de entrada em território nacional, o que na maioria dos casos representa uma utilização abusiva do sistema de asilo para fins de imigração económica”. Respondendo à notícia divulgada pelo Jornal de Notícias, com o título “Portugal é dos países que mais recusam asilo” – resultado de 64% de pedidos de asilo recusados –, o MAI argumenta que “nunca recusou pedidos de asilo por motivo de perseguição política ou outra situação enquadrável no âmbito da protecção temporária”. Também

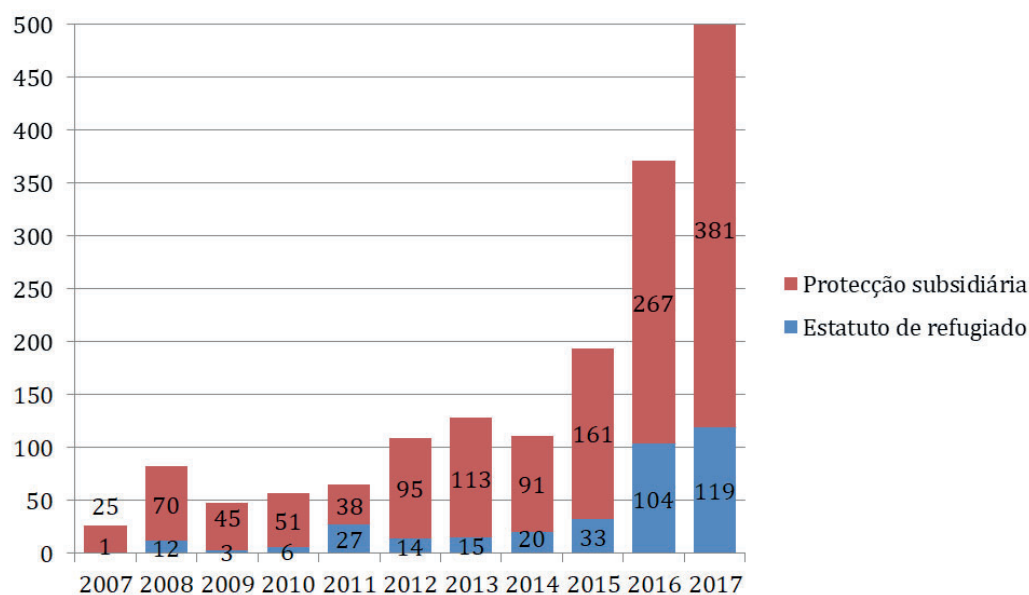
56 Esta questão suscita uma outra, de índole diferente, relacionada com a função da morosidade no governo deste conjunto populacional: se o excesso de tempo é um problema, uma anomalia, pressionará os serviços na sua capacidade de resposta. Por norma, do aumento do volume dos fluxos e da necessidade de cumprimento dos prazos legais resulta um acréscimo de pressão e sobrecarga de trabalho nos serviços. No entanto, não há notícia de queixa ou reivindicação (sindical ou outra) sobre o facto de os serviços do SEF serem insuficientes para tentar responder ao fenómeno; o que permite suspeitar que estes atrasos, que este modo moroso de lidar com os processos ou ainda que esta dilação do tempo seja parte integrante da estratégia de governo do asilo.

57 Dados estatísticos disponíveis na página electrónica do CPR.

58 “Portugal é um dos países que mais recusam asilo: 64% dos pedidos rejeitados”, Público, 20 de Junho de 2018, disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/06/20/sociedade/noticia/portugal-recusou-mais-de-64-dos-pedidos-de-asilo-1835193>>.

Teresa Tito de Moraes afirmaria, na mesma notícia do Público anteriormente referida, que “as pessoas vindas ao abrigo de acordos internacionais têm lugar garantido”. Enquanto exercício reflexivo, atente-se na seguinte ponderação: ainda que os 1008 pedidos espontâneos, feitos durante 2017, tenham sido todos recusados, no universo de 1750 pedidos, este número corresponderia a 57,6% do total de pedidos de protecção internacional – os restantes 6% de recusas serão forçosamente de pedidos espontâneos de anos anteriores ou de requerentes integrados no âmbito dos programas europeus.

A consulta pública dos processos e da fundamentação, por parte do SEF, para a concessão ou a recusa de protecção internacional permitiria aceder à racionalidade e gramática institucionais, nomeadamente no que diz respeito à triagem entre os estatutos de refugiado e de protecção subsidiária. A este propósito, importa notar que se a percentagem de estatutos de refugiado concedidos tem sido, ao longo dos anos, significativamente inferior à percentagem da concessão de protecção subsidiária, em relação ao número de pedidos de protecção internacional efectuada no mesmo ano, esta percentagem de estatutos de refugiado tem-se expandido ao longo dos anos e foi mais elevada durante os anos de 2016 e de 2017, contrariamente à taxa da protecção subsidiária que, desde 2012, tem vindo a retrair-se.



Em termos de caracterização demográfica de requerentes de protecção internacional, os dados governamentais destacam dois eixos de análise: o sexo e a nacionalidade.⁵⁹

Relativamente ao sexo dos e das requerentes e beneficiários/as de protecção internacional, esta dimensão só passa a constar dos RIFA a partir de 2010. Desde então, segundo os RIFA, a percentagem de requerentes e beneficiários do sexo masculino consistentemente superior às do sexo feminino tem vindo a oscilar: em 2010, 72,50% das pessoas requerentes eram do sexo masculino; 66,18%, em 2011; 75,25%, em 2012; 73,2%, em 2013; em 2014, 60,8%; 61,8%, em 2015; 67,0%, em 2016. Em 2017, 61,2% dos requerentes de protecção eram do sexo masculino.

Relativamente à nacionalidade dos e das requerentes e beneficiários/as de protecção internacional, se, em 2007, a nacionalidade mais prevalente nos pedidos de protecção internacional era a Colombiana, a partir de 2008 os pedidos de cidadãos do continente africano passam a ser os mais expressivos, nomeadamente da República Democrática do Congo, Guiné-Conacri, Nigéria ou Guiné-Bissau – relativamente a Guiné-Bissau, de acordo com o RIFA-2014, a suspensão dos voos da TAP com a Guiné-Bissau, em 2014, contribuiu de forma decisiva para a redução significativa do número total de pedidos de asilo, em especial, os apresentados na fronteira. Esta suspensão contribuiu igualmente para a redução significativa do número de pedidos de asilo apresentados por menores não acompanhados. A partir de 2012, começa a notar-se um aumento de pedidos do continente asiático (22,41% do total de pedidos), sobretudo provenientes da Síria – em 2013, 28,8% dos pedidos de protecção internacional são feitos por cidadãos e cidadãs sírias. Em 2014, o número de pedidos de protecção internacional feitos por cidadãos europeus representou 36,7% do total de pedidos, sendo que destes 95,7% foram realizados por pessoas com nacionalidade ucraniana (35,1% do total de pedidos). Esta tendência torna-se mais expressiva em 2015, ano em que 43,3% dos pedidos formulados provinham de cidadãos europeus – a larga maioria apresentada por pessoas com nacionalidade ucraniana. Se o número de pedidos apresentados por pessoas do continente africano também foi aumentando (281 do total dos pedidos apresentados), importa destacar o aumento de pedidos formulados por cidadãos de origem asiática (217), sobretudo nacionais da China (75) e

59 A acrescer à informação do número de menores desacompanhados, o RIFA de 2017 passa a incluir uma informação sobre a idade dos e das requerentes, referindo a prevalência, durante 2017, do grupo etário situado entre os 19-39.

do Paquistão (63) – contrariamente às pessoas de nacionalidade síria (16) ou iraquiana (16). Em 2016, a tendência inverte-se: os pedidos formulados por cidadãos europeus passam a corresponder a 11,5% do total de pedidos formulados (do total de 169, 142 apresentados por cidadãos ucranianos), enquanto os pedidos de protecção internacional apresentados por cidadãos de origem asiática tornam-se os mais prevalentes – 642 no total, com realce para os pedidos formulados por nacionais da Síria (428), do Iraque (117), do Paquistão (25), do Afeganistão (18) e da China (12). Do continente africano, foram apresentados 611 pedidos, com destaque para nacionais da Eritreia (248), Guiné (52), Congo (51), Congo RD (42) e Angola (30). Em 2017, a proporção de pedidos formulados por pessoas de origem europeia diminui (apesar de o número absoluto de pedidos não ser significativamente inferior ao do ano anterior, com 163 pedidos formulados, 124 formulados por cidadãos ucranianos), acentuando-se a origem de pedidos de protecção internacional apresentados por cidadãos asiáticos (803), com realce para os nacionais da Síria (426), do Iraque (283), do Afeganistão (32), do Paquistão (21) e do Irão (18); e apresentados por cidadãos africanos (711), com destaque para os nacionais do Congo RD (158), de Angola (121), da Eritreia (67), do Congo (58) e da Guiné (42).

3. Indicadores governamentais sobre a integração

A produção de informação governamental sobre beneficiários de protecção internacional tem sido amplamente determinada pela atenção política e mediática em torno da assim popularizada «crise dos refugiados». A concepção deste fenómeno como facto social, conjugada com o contexto político-partidário português (à luz daquele que tem sido o contexto político-ideológico europeu) e a cedência da coordenação técnica do Programa de Recolocação ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM) – cuja missão de intervenção na execução das políticas públicas em matéria de migrações imprime uma gramática e um *modus faciendi* tecnocráticos, particularmente distintivos face à pauta e à missão policiais que governam o SEF – facultam pistas para compreender, na produção governamental de conhecimento sobre protecção internacional, o modo como se tem fabricado o sucesso governamental português a partir do que tem sido apreendido como um sucesso do Programa de Recolocação. Este sucesso nacional revela-se a diferentes escalas: i) europeia, na afirmação do Ministério da Administração Interna sobre Portugal

posicionar-se na 6ª posição dos Estados-membros da União Europeia que recolocaram um maior número de requerentes, e na 8ª posição no conjunto de todos os Estados-membros relativamente à percentagem de cumprimento dos seus compromissos; ii) regional, nos anúncios sobre a voluntariedade institucional local e a consequente distribuição dos e das beneficiárias por 99 municípios (em 2016, eram 77 os municípios envolvidos no programa); iii) individual, nomeadamente a partir da cobertura mediática da chegada dos e das beneficiárias ao aeroporto e da distribuição, na fase de recepção do programa de Recolocação, do “Refugee Welcome Kit”,⁶⁰ que inclui (i) guia de acolhimento; (ii) dicionário de expressões comuns; (iii) dicionário de palavras; (iv) pen drive com todo o material do Kit e um vídeo de acolhimento; (v) cartão de telemóvel no valor de €15; (vi) mapa de Portugal; (vii) desenho original de boas vindas, elaborado por crianças das escolas públicas portuguesas; e (viii) t-shirt com os ícones representativos das principais necessidades, para além de outra informação útil.

Neste sentido, a visibilidade das medidas previstas no âmbito deste Programa, que é/foi uma medida excepcional, e a divulgação de dados da sua aplicação (em várias matérias, os únicos dados acessíveis) falseiam, ou pelo menos distorcem, aquele que é o cenário com que deparam as pessoas requerentes de protecção internacional. São algumas das vertentes desse cenário que passamos a analisar, assumindo a centralidade quer da gramática institucional na definição, delimitação e interpretação de integração, quer dos dados produzidos no âmbito do Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas, no Programa de Recolocados, elaborado pelo ACM, e entregue à Assembleia da República, em Dezembro de 2017.⁶¹

60 O Refugee Welcome Kit, produzido pelo ACM, está escrito em português, inglês, francês, árabe e tigrínia. Disponível em: <<http://www.acm.gov.pt/kitrefugiados>>.

61 O «Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas» está disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b>.

3.1. Eixos governamentais de integração

Os apoios à disposição de requerentes e beneficiários/as de protecção internacional, decorrentes do orçamento nacional e de fundos da União Europeia, nomeadamente o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), tornam-se públicos e escrutináveis a partir da atenção mediática que a crise de refugiados⁶² concentrou. Como consta no Relatório de avaliação do Programa de Recolocação (ACM, 2017: 30-31), este programa, tal como os que lhe sucederam,⁶³ é financiado a partir de apoios financeiros da União Europeia.⁶⁴ Objecto de um protocolo celebrado entre o SEF e as entidades de acolhimento, este apoio financeiro visava cobrir os 18 meses de acolhimento e integração inicial dos beneficiários e beneficiárias do Programa, num montante total de 6.000€ por pessoa.

Do «Manual de procedimentos para as entidades de acolhimento», produzido pelo Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM), em Agosto de 2016, consta que “[a]s condições materiais de acolhimento pressupõem: o alojamento, alimentação e bolsa individual mensal para as despesas não remetidas anteriormente”. Assim, os apoios concedidos ao abrigo do Programa de Recolocação compreendem a) apoio para alojamento em espécie; b) alimentação em espécie (caso se opte por essa modalidade); c) prestação pecuniária inicial, com carácter mensal, atribuída por um período de 18 meses, para despesas não referidas em a) e b), no valor de 150 € para o primeiro adulto e de 75 € por menor. No caso de agregados familiares, o valor a conceder ao segundo ou restantes adultos do agregado será de 107,50 €. Caso o ou a beneficiária da prestação pecuniária inicial contratualize uma relação laboral, dentro do período acordado para a integração, e desde que a retribuição base tenha um valor igual ou superior ao Rendimento Mínimo

62 Veja-se, a este propósito, o Plano de financiamento do programa do FAM (Fundo de Apoio Municipal), disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/Programme_2014PT65AMNP001_6_3_pt.pdf>.

63 “UE contribui com cerca de 10,2 milhões de euros para Portugal acolher refugiados”, Observador, 26 de Fevereiro de 2018, disponível em: <<https://observador.pt/2018/02/26/ue-contribui-com-cerca-de-102-milhoes-de-euros-para-portugal-acolher-refugiados/>>.

64 Apoios financeiros previstos i) no artigo 10.º da Decisão (UE) 2015/1523, de 14 de Setembro, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT>>; ii) na Decisão (UE) 2015/1601, 22 Setembro, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=PT>>; iii) no artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516&from=PT>>.

Mensal Garantido (RMMG), à data indexado em 530€, o pagamento do valor da prestação pecuniária inicial deverá cessar e reverter a favor de uma bolsa, a ser criada pela entidade de acolhimento, que a utilizará em benefício do processo de integração do beneficiário.⁶⁵

Segurança Social

À parte os apoios financeiros previstos nos programas europeus (Recolocação ou Reinstalação), o ordenamento jurídico português (no artigo 72º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com as alterações previstas na Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio) concede aos beneficiários e beneficiárias do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária acesso as disposições legais relativas ao sistema de segurança social, nas mesmas condições dos cidadãos nacionais. O mesmo acesso é garantido às pessoas sob protecção humanitária (artigo 83º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho). Relativamente aos beneficiários de protecção temporária, de acordo com o artigo 15.º da Lei de Protecção Temporária (Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto) estes receberão o “apoio necessário” na forma de ajuda social e meios de subsistência; não há, contudo, referência à previsão de acesso ao sistema de segurança social.

Segundo o Relatório de Avaliação do Programa de Recolocados (ACM, 2017: 24), a obtenção do NISS (número de identificação da Segurança Social), da competência do Instituto da Segurança Social, por parte dos cidadãos recolocados, tem sido mais morosa quando comparada com a obtenção do NIF (número de identificação fiscal), da competência da Autoridade Tributária e Aduaneira. Segundo o ACM, foram emanadas directrizes, através de circulares, sobre os modos de actuação para que sejam aplicados em todos os serviços descentralizados os mesmos procedimentos. No final do Programa de Recolocação, em Outubro de 2017, segundo a mesma fonte, cerca de 80% dos beneficiários e beneficiárias do Programa de Recolocação dispunha de NISS e cerca de 90% de NIF.

65 Caso a retribuição base do beneficiário seja inferior ao RMMG deverá manter-se o pagamento mensal e integral do montante da prestação pecuniária inicial. Importa acautelar que, caso a relação laboral termine, ainda dentro do período designado para o processo de integração, o pagamento da prestação pecuniária inicial ao beneficiário deve ser reactivado. E, por conseguinte, restando das bolsas mensais de 333,33 € por adulto e 222,22 por menor, respectivamente, apenas 183,33 €, 225,83 € ou 147,22 € por mês, conforme forem o primeiro adulto, o segundo ou restante adulto, ou o menor a cargo de um destes.

Habitação

O quadro normativo que regula o Asilo em Portugal prevê o direito a alojamento, em condições equivalentes às dos e das estrangeiras que residam legalmente em Portugal (no artigo 74.º da Lei n.º 27/2008, de 30 Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio), estabelecendo a ausência de recursos económicos como critério de elegibilidade para aceder a medidas sociais relacionadas com a habitação, como habitação social ou subsídios para pagar uma renda (segundo os artigos 51.º, 56.º e 57.º do mesmo articulado).

Uma vez que o Estado Português não possuía nenhum Centro de Acolhimento Transitório para requerentes de asilo – um sítio onde pudessem permanecer até lhes ser concedida uma decisão sobre a admissibilidade do pedido – ou para refugiados reinstalados, o CPR, através de acordos estabelecidos com o Ministério da Administração Interna (e com o apoio financeiro do Estado Português e do Fundo Europeu para os Refugiados), assumiu essa responsabilidade. Segundo um documento, elaborado pelo CPR em 2008,⁶⁶ o Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR) destina-se apenas a acolher pessoas que tenham sido encaminhadas pelo MAI/SEF ao abrigo da Lei de Asilo (cf. Matos, 2011) e o período previsto para o acolhimento é de seis meses, ainda que possa variar em função da avaliação de cada caso.⁶⁷ Deste modo, o CPR

assumiu a tarefa de acolher os refugiados reinstalados no seu Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), sito na Bobadela. Durante esta fase, e após a sua saída do centro, o CPR acompanhou-os individualmente, contribuindo activamente, através do aconselhamento social, jurídico, laboral e de formação, para o seu processo de integração na sociedade Portuguesa. (CPR, 2008: 2)

Requerentes de asilo espontâneos e beneficiários/as do Programa de Reinstalação passam, então, a dispor do apoio, através dos seus centros de acolhimento, do CPR e do Serviço Jesuíta de Apoio aos Refugiados (JRS), que

66 Programa nacional de Reinstalação: reflexões sobre a sua operacionalização disponível em: <http://refugiados.net/_novosite/dossier_reinstalacao/ProgramaNacionalParaAReinstalacao.pdf>.

67 Segundo Tito Matos (2011: 24), “[a]pós a saída do CAR, os refugiados reinstalados passam a receber apoio social (para alojamento, alimentação, transportes, etc.) por parte da Segurança Social (ou da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, se optarem por residir na capital) e até conseguirem obter a sua autonomia financeira. A Segurança Social estabelece com cada refugiado um plano de intervenção, com medidas e actividades concretas”.

também dispõe de um centro de acolhimento, o Centro Pedro Arrupe (CPA), com capacidade para 25 migrantes em situação de sem-abrigo.

No contexto do Programa de Recolocação, o acolhimento inicial dos seus beneficiários e beneficiárias foi patrocinado pelo suporte institucional local que disponibilizou alojamento com acomodação doméstica individual. A partir de 2015, parte do esforço destinado ao Programa de Recolocação tem sido revertido para o Programa de Reinstalação, através da criação e expansão de articulações (impulsionadas ou secundadas pela Plataforma de Apoio aos Refugiados) com instituições governamentais e não-governamentais locais que passam a assumir a função de instituições de acolhimento. Por exemplo, ao abrigo de um protocolo com a Câmara Municipal de Lisboa, o JRS passa a ter a seu cargo um conjunto de habitações com vista a acolher refugiados no âmbito dos programas de acolhimento em vigor e a integrar a equipa técnica de acompanhamento no Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados (CATR) – criado pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações, com capacidade para acolher 500 requerentes ou beneficiários de protecção internacional.⁶⁸

Saúde

Na área da saúde, a Constituição da República Portuguesa confere a todos os cidadãos, incluindo os de nacionalidade estrangeira, o direito à protecção da saúde, sendo o acesso aos seus cuidados um factor determinante na integração dos mesmos. Para acomodar este princípio constitucional, têm vindo a ser publicadas portarias, despachos, orientações e circulares informativas: de acordo com o Despacho n.º 25360/2001, qualquer migrante que se encontre em Portugal, e que necessite de cuidados de saúde, tem o direito a ser assistido num Centro de Saúde ou num Hospital, independentemente da sua nacionalidade, da falta de meios económicos, legalização ou outra situação irregular; a Portaria n.º 30/2001, de 17 de Janeiro, estabelece as modalidades de assistência médica e medicamentosa a prestar nas diversas

68 Segundo a informação que consta no sítio electrónico do JRS, “entre as actividades desenvolvidas pelo centro, em colaboração com a CML, o JRS tem a responsabilidade de recepcionar, encaminhar, acolher e acompanhar os refugiados desde a sua chegada ao aeroporto, colaborar com a CML na gestão da capacidade do centro, elaborar o plano individual de intervenção, assim como prestar acompanhamento individualizado, orientação, actividades de integração, apoio jurídico, acompanhamento a serviços, apoio psicossocial e diagnóstico e avaliar e acompanhar individualmente cada refugiado, após a sua saída do CATR, com periodicidade mensal ou trimestral”. A página electrónica do JRS está disponível em: <<http://www.jrsportugal.pt/>>.

fases de procedimento da concessão do direito de asilo, desde a apresentação do respectivo pedido até à decisão final que recair sobre o mesmo; em 2008, a Portaria n.º 1042/2008, de 15 de Setembro, estabelece os termos e as garantias do acesso dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária e respectivos membros da família ao Serviço Nacional de Saúde; em 2011, a publicação do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de Novembro, garante aos refugiados a isenção das taxas moderadoras (alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º), complementando o direito à assistência médica no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (previsto no artigo 52.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho); por fim, em 2016, uma circular da Direcção-Geral da Saúde volta a assegurar o acesso ao SNS a pessoas “desde o momento da emissão da «Declaração Comprovativa da Apresentação de Pedido de Protecção Internacional»”, facultando exemplos dos documentos que podem ser apresentados.⁶⁹

De acordo com o Relatório de avaliação do Programa de Recolocação (ACM, 2017), as equipas de acolhimento e integração asseguram o apoio psicossocial, através do protocolo estabelecido entre o ACM e a Ordem dos Psicólogos que mobilizou mais de 1.000 voluntários por todo o país, tendo sido formados especificamente em intervenção em situações de catástrofe e trauma. Ainda segundo o mesmo relatório, “no que respeita ao acesso ao Sistema Nacional de Saúde, verifica-se que todos os cidadãos acolhidos em Portugal, ao abrigo do Programa de Recolocação, tiveram acesso ao número de utente e a acompanhamento médico” (ACM, 2017: 22).

Informação contrária tem sido publicada nos órgãos de comunicação social, dando conta das dificuldades no acesso aos serviços de saúde, dos custos associados, e da ausência de respostas sobretudo ao nível da saúde mental.⁷⁰ É precisamente ao nível da saúde mental que o CPR, representado pela presidente Teresa Tito Morais, tem vindo a defender a urgência de uma estratégia nacional para responder aos problemas de saúde mental dos refugiados e para uniformizar as respostas em todo o país.⁷¹

69 A Circular Informativa Conjunta, n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12 de Maio de 2016, está disponível em: <<https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/acolhimento-de-requerentes-de-asilo-e-refugiados.aspx>>.

70 “Estudo diz que saúde dos migrantes é boa à chegada a Portugal, mas depois pioram e sentem dificuldades no acesso aos serviços de saúde”, Lusa, 8 de Junho de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/06/08/sociedade/noticia/conselho-portugues-para-refugiados-quer-estrategia-nacional-para-saude-mental-1775034>>.

71 Sobre as condicionantes políticas que regulam o acolhimento, permanência e mobilidade de BPI, na perspectiva específica da saúde, veja-se a tese de doutoramento de Maria Cristina Santinho (2011), disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3512/3/TESE%20FINAL_14Junho2011.pdf>.

Língua

A aprendizagem (certificada) da língua portuguesa vem sendo promovida pelas entidades de acolhimento e outras entidades não-governamentais e governamentais, através de recursos disponibilizados pela Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), pelo IEFP e pelo ACM,⁷² como sejam: o Programa PPT – Português para todos;⁷³ o Projecto Speak;⁷⁴ a Plataforma de Português Online;⁷⁵ ou acções de educação não formal.⁷⁶

De acordo com o ACM e no âmbito do programa de Recolocação foram realizadas 420 sessões de aprendizagem da língua, 244 no âmbito do Programa PPT – Português para todos; 160 acções de educação não formal; e 16 no âmbito do Projecto Speak:

No que concerne ao acesso à aprendizagem da língua portuguesa, seja através de formadores externos, voluntários, Programa Português para Todos, SPEAK, IEFP, estabelecimentos escolares ou outra forma de ensino, verifica-se que 98% das pessoas refugiadas recolocadas, têm acesso a aulas de português. As maiores dificuldades verificaram-se no início de 2017, quando se registaram diversas chegadas em números muito significativos, contudo colmatadas com a abertura de avisos no âmbito do FAMI que permitiram reforçar, amplamente, a resposta nacional. (ACM, 2017: 22)

72 Também promovido pelo ACM, o Programa «Mentores para Migrantes», de âmbito nacional, é desenvolvido por parceiros locais, através do voluntariado, a partir da figura de Mentores que procuram apoiar, acompanhar e orientar requerentes de protecção internacional, tanto aos níveis do acesso ao mercado de trabalho, saúde, educação, quanto da participação na vida local.

73 O Programa PPT – Português para Todos integra cursos de língua portuguesa para estrangeiros (que certificam ao nível A2 – Utilizador Elementar e B2 – Utilizador Independente, do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas - QECR) e de cursos de português técnico. Os cursos são gratuitos e implementados pela Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), nas escolas da rede pública, e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.), através dos centros de emprego e formação profissional.

74 O Projeto SPEAK, promovido pela Associação Fazer Avançar, consiste num programa linguístico e cultural sustentado na disponibilidade individual para aprender ou ensinar uma língua. As entidades de acolhimento têm articulação directa com a equipa do Projecto Speak, procurando ajustar a disponibilidade das respostas às necessidades identificadas.

75 Plataforma de Português Online é uma ferramenta que permite ao utilizador praticar a língua nas actividades linguísticas de compreensão oral, compreensão da leitura e produção escrita, bem como aprender e alargar o vocabulário e os conhecimentos de gramática. Disponível em <<https://pptonline.acm.gov.pt/>>.

76 Estas acções, apoiadas no âmbito do FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (Objectivo Específico 2 – Integração e Migração Legal e Objectivo Nacional 2), procuram dotar de competências linguísticas que permitam a certificação, no final, ou de conhecimentos básicos da língua que permitam a integração social e profissional e a autonomia dos BIP.

Apesar da existência destes cursos, várias das pessoas entrevistadas e vários relatos publicados na imprensa nacional dão conta de dificuldades na sua frequência, sobretudo fora dos grandes centros urbanos, devido ao número mínimo de inscrições exigido para a abertura dos cursos. Esse papel tem vindo a ser assumido pelas instituições de acolhimento ou anfitriãs, que assumem o papel de ministrar as aulas de português, com acesso a voluntários e a técnicos e técnicas das suas instituições ou redes.

Desde 2007, existe ainda o Serviço de Tradução Telefónica (STT) que visa agilizar e facilitar o contacto entre não-falantes de português (entre os quais beneficiários/as de protecção internacional) e os diferentes serviços ou entidades em Portugal.⁷⁷

Emprego

O quadro normativo português do Asilo prevê igualmente o acesso ao mercado de emprego, oportunidades de formação ligadas ao emprego de adultos, formação profissional e experiência prática em local de trabalho, nas mesmas condições dos cidadãos e das cidadãs nacionais (artigo 71.º da Lei n.º 27/2008, de 30 Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio).

Entre as medidas que têm vindo a ser implementadas para agilizar o acesso ao mercado de trabalho, destacamos o GIP – Gabinete de inserção profissional «novos espaços – novas oportunidades» – do CPR, em parceria com o Centro de Emprego de Loures-Odivelas; o Projecto Refujobs do ACM – projecto-piloto, no âmbito da estratégia SIMPLEX+ com vista à modernização administrativa, baseado no acesso a uma plataforma online de correspondência entre ofertas de emprego e procura de emprego por parte de BIP e sessões de formação para a criação de negócios; ou o Contrato-Emprego, do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado pela Portaria n.º 34/2017, de 18 de Janeiro – trata-se de um apoio financeiro às entidades empregadoras que celebrem contratos de trabalho sem termo ou a termo certo, por prazo igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no IEFP, com a obrigação de proporcionarem formação profissional aos trabalhadores contratados. Entre

77 O Serviço de Tradução Telefónica assume a forma de uma conferência telefónica entre o técnico da instituição prestadora de serviços, o não-falante português e um tradutor (de uma bolsa de 58 tradutores disponíveis). Este serviço coloca o técnico de serviço, um tradutor e o imigrante em teleconferência. O serviço está disponível gratuitamente, todos os dias úteis, entre as 9:00 e as 19:00, através da Linha de Apoio ao Migrante. Mais informações estão disponíveis em: <<https://www.acm.gov.pt/pt/-/servico-de-traducao-telefonica>>.

o público-alvo desta medida constam os refugiados e refugiadas que gozam ainda (juntamente com pessoas de outros grupos definidos) de uma majoração de 10% no apoio financeiro.⁷⁸

Não dispondo de informação oficial sobre a aplicação destas medidas, de acordo com entrevistas realizadas e a dissertação de mestrado de Tito Matos (2011), o acesso ao mercado de trabalho tem-se revelado uma das barreiras primárias nos processos de BPI. Desde logo, o domínio da língua portuguesa juntamente com o processo de reconhecimento e equivalência de graus e de certificações têm-se assumido como grandes obstáculos no acesso ao mercado de trabalho. Além disto, a elevada taxa de desemprego e o apoio insuficiente do governo português, ao nível dos serviços de orientação e de acompanhamento profissionais (delegados ao voluntarismo e capacidade das instituições de acolhimento e da sociedade civil) são indicados como factores que agravam as dificuldades de inserção no mercado de emprego.

O Relatório de Avaliação do Programa de Recolocados (ACM, 2017) apresenta um cenário optimista, ainda que não traduza as percentagens avançadas por números absolutos:

[a]té ao final de Setembro de 2017, 50% dos cidadãos em idade activa estavam integrados em formação profissional ou emprego. No que diz respeito à integração em mercado de trabalho, 19% estão inseridos no sector primário; 25% no sector secundário e 56% no sector terciário. No IEFP, estão inscritos os restantes 61% dos cidadãos recolocados em idade activa. (ACM, 2017: 23)

A informação divulgada na imprensa escrita não menciona o universo de beneficiários/as de protecção internacional a que se refere (se apenas aos/às acolhidos/as no âmbito do Programa de Recolocação ou ao universo global de requerentes ou beneficiários/as de protecção internacional): “15% dos refugiados já estão no mercado de trabalho. [...] Dos 509 que chegaram ao país em idade activa, 78 estão a trabalhar. [...] 46 refugiados estão no comércio, 23 em fábricas e 9 estão em áreas ligadas à agricultura”.⁷⁹

78 Sobre a medida Contrato-Emprego, veja-se <https://www.iefp.pt/documents/10181/6809287/FS_Contrato_Emprego_17-04-2018/d2bc69f1-992c-48c2-bd3e-973b77346d2e>.

79 “Portugal: 15% dos refugiados já estão no mercado de trabalho”, *Jornal Económico*, 16 de Março de 2017, disponível em: <<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/portugal-15-dos-refugiados-ja-estao-no-mercado-de-trabalho-135670>>.

Às dificuldades de inserção no mercado de trabalho (relacionadas com o domínio da língua ou com a situação jurídica),⁸⁰ somam-se dificuldades várias na manutenção de um emprego, nomeadamente dificuldades linguísticas ou barreiras culturais, como as descritas por Susana Zarro, a partir das entrevistas realizadas no âmbito da sua dissertação de mestrado em Mediação Intercultural e Intervenção Social: “[n]a experiência em restauração, foi por uma questão cultural, uma vez que pelas mãos de Said passavam alguns pratos com restos de carne de porco ou ainda copos com restos de vinho, sendo considerado pela religião muçulmana haram” (Zarro: 2017: 51).

Ensino

No que se refere ao acesso ao ensino, o quadro normativo do Asilo estabelece (no artigo 53.º da Lei n.º 27/2008, de 30 Junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio) que “os filhos menores dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária e os requerentes de asilo ou de protecção subsidiária menores têm acesso ao sistema de ensino nas mesmas condições dos cidadãos nacionais e demais cidadãos para quem a língua portuguesa não constitua língua materna”; e “a possibilidade de continuação dos estudos secundários não pode ser negada com fundamento no facto de o menor ter atingido a maioridade” (número 2 do mesmo artigo). O mesmo acesso é reconhecido a beneficiários/as de protecção temporária (artigo 16º da Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto).

Ana Jesus (2015), na sua dissertação de mestrado em Serviço Social, argumenta que, em matéria de sistema educativo, um dos desafios enfrentados diz respeito ao período de espera de respostas educacionais e às lacunas educativas (também em matéria de ensino da língua portuguesa), nomeadamente para acomodar as dificuldades acrescidas de integração escolar das crianças. Também Maria Bolas (2012), no relatório de estágio no Conselho Português para os Refugiados, apontara a ausência de respostas governamentais específicas facultadas às escolas e aos municípios.

Aparentando acomodar estes diagnósticos, é publicado, em Março de 2016, um Guia de acolhimento (para educação pré-escolar, ensino básico e ensino

80 Cf. «Guia de Boas Práticas para a Integração de Imigrantes e Refugiados nos Centros de Formação Profissional» disponível em: <http://viaas.refugiados.net/pdfs/gbp_01_indice_apresentacao_e_introd.pdf>.

secundário) da Direcção-Geral da Educação;⁸¹ e, no âmbito do Programa de Recolocação (cf. ACM, 2017), foi desenvolvido um processo de facilitação das matrículas de crianças e jovens, até aos 18 anos, na rede pública de estabelecimentos de ensino. Para este efeito, foi estabelecida uma articulação directa entre as instituições acolhedoras de refugiados e os serviços da Direcção-Geral da Educação (DGE), facultando informação sobre a matrícula das crianças e jovens, bem como outros elementos considerados relevantes. Segundo o mesmo relatório,

[n]o que diz respeito ao acesso à educação, os menores, entre os 0 e os 17 anos, são integrados em equipamentos escolares públicos e privados. A percentagem inferior a 100% [cerca de 80%] está relacionada com a opção de, em idades inferiores a 6 anos, as famílias optarem por ficarem com as crianças a seu cargo. Nos restantes casos, a integração escolar aconteceu de forma eficaz, com resultados muito positivos no processo de integração das crianças e jovens. (ACM, 2017: 23)

Ao nível do ensino superior, e no que concerne ao reconhecimento de habilitações de nível superior e validação de competências de pessoas com mais de 18 anos, a articulação é feita com as universidades, dispondo de autonomia nesta matéria. Nos últimos meses, algumas universidades e institutos politécnicos têm reagido ao apelo da Agenda Europeia para as Migrações e divulgado iniciativas e apoios destinados a estudantes beneficiários/as de protecção internacional, p.e., a Universidade de Coimbra,⁸² a Universidade do Porto,⁸³ o ISCTE-IUL,⁸⁴ a Universidade do Algarve⁸⁵ ou a Universidade Lusófona.⁸⁶ Muitas destas iniciativas resultam de parcerias

81 O Guia de acolhimento está disponível em: <http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda_Europeia_Migracoes/Documentos/agendamigracoes_guiacolhimento_dge.pdf>.

82 “Ajuda aos refugiados na UC” disponível em: <<https://www.uc.pt/ajuda-aos-refugiados>>.

83 “U.Porto é exemplo no acolhimento a estudantes refugiados” disponível em: <<https://noticias.up.pt/u-porto-e-exemplo-internacional-no-acolhimento-a-estudantes-refugiados/>>.

84 “Iniciativa-Piloto: curso gratuito para integração de refugiados no ensino superior” disponível em: <<https://www.iscte-iul.pt/noticias/1224/iniciativapiloto-curso-gratuito-para-integracao-de-refugiados-no-ensino-superior>>.

85 “Plataforma de apoio aos refugiados” disponível em: <<https://www.ualg.pt/pt/content/plataforma-apoio-aos-refugiados>>.

86 “Programa de Enquadramento Académico de Refugiados” disponível em: <<https://www.ulusofona.pt/noticias/pear>>.

estabelecidas entre as universidades e a Associação Plataforma Global para Estudantes Sírios (APGES) que estabeleceu ainda um protocolo de cooperação com o ACM, no âmbito do projecto-piloto “Mecanismo de Resposta Rápida para a Educação Superior nas Emergências”, para a atribuição de bolsas de estudo, no ano lectivo 2017/2018. Nesse período foram atribuídas 29 bolsas de estudo. Em Agosto de 2018, é publicada uma nova norma⁸⁷ que determina que os e as estudantes internacionais a quem seja atribuído o estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias passam a pagar um valor idêntico (à de estudantes portugueses/as) de propinas, taxas e emolumentos, e a poder beneficiar de todos os apoios previstos no âmbito da acção social, incluindo a atribuição de bolsas de estudo.

3.2. A política de dispersão

Como anteriormente referido, a estratégia nacional de integração de beneficiários de protecção internacional, ao abrigo dos Programas de Recolocação e de Reinstalação, baseia-se numa política de descentralização e de dispersão regional. Deste modo, dos 308 concelhos portugueses, 99 (até Outubro de 2018) aderiram ao apelo governamental de acolhimento de BPI.⁸⁸

Esta política de dispersão tem sido objecto de críticas positivas e negativas: por um lado, ao mesmo tempo que promove a não-guetização de BPI, introduz dificuldades acrescidas no acesso a serviços de saúde, educacionais, culturais e ao mercado de trabalho que resultam da desertificação do interior português; por outro lado, ao mesmo tempo que goza dos contactos e das pontes estabelecidas nas redes locais, amplamente patrocinada pela Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), é refém da discricionariedade das pessoas e instituições locais. Ou seja, não se trata apenas da questão da dispersão geográfica, mas da transferência do encargo a instituições locais e não a uma estrutura orgânica nacional (poderia, ao invés, haver desconcentração – isto é, apenas dispersão territorial – sem haver descentralização – isto é, dispersão por estruturas institucionais distintas).

Segundo Bordignon et al. (2016, apud Alexandra Rodrigues, 2017: 34), as políticas de integração dos países mediterrânicos são menos visionárias,

87 Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de Agosto.

88 A este propósito, veja-se o mapa interactivo publicado na Revista Visão, a 8 de Julho de 2016, com o título “Quer saber se tem algum refugiado no seu concelho?”. Disponível em: <<http://visao.sapo.pt/actualidade/portugal/2016-07-08-Quer-saber-se-tem-um-refugiado-no-seu-concelho->>.

comparativamente às dos países nórdicos,⁸⁹ delegando, após uma distribuição efectuada pelo governo central, as políticas de integração à sensibilidade e aos recursos das comunidades locais. Segundo Alexandra Rodrigues (2017: 34), “o plano de acolhimento nacional está a ser desenvolvido maioritariamente por instituições da sociedade civil”, fazendo “depender demasiado das autoridades locais” o planeamento social, cuja responsabilidade cabe ao Estado:

Apesar do impacto positivo que o envolvimento da comunidade tem no acolhimento dos refugiados, e do trabalho em rede contribuir para uma melhor integração, a dependência de voluntários e de parcerias locais para assegurar (quase) todas as áreas de integração do plano de acolhimento nacional faz com que o funcionamento deste modelo dependa demasiado das iniciativas da sociedade civil, inculcando-lhes demasiadas responsabilidades e pressão. (Rodrigues, 2017: 35)

Na perspectiva das entidades de acolhimento,⁹⁰ e de acordo com a auscultação levada a cabo pelo ACM (2017), no âmbito do relatório sobre a política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas recolocadas, o modelo de acolhimento descentralizado é um dos aspectos positivos da política nacional – a par dos apoios disponibilizados pelo GTAEM e das parcerias. Segundo as fontes disponibilizadas pelo ACM, o modelo descentralizado e de proximidade possibilita, nomeadamente, a mobilização de entidades de acolhimento que dispõem de valências e equipamentos na sua própria estrutura, facilitadores do processo de integração. No mesmo processo de auscultação do ACM (2017) foram apontados ainda os seguintes aspectos positivos:

Garantia de um conjunto bem definido de apoios (habitação, alimentação, acesso a serviços, aprendizagem da língua, ...) com um bom planeamento do modelo de acolhimento; o acompanhamento e envolvimento do ACM, I.P. (apoio ao esclarecimento de dúvidas e visitas locais), bem como a formação dada aos técnicos, ministrada pelo ACM, I.P. e CPR; colaboração e permanente contacto entre estruturas centrais

89 Nos casos citados da Alemanha e da Suécia privilegia-se, no plano de integração, a análise prévia dos perfis dos requerentes de asilo, principalmente a nível da experiência profissional.

90 O papel e as práticas das entidades de acolhimento é o objecto de estudo de um projecto a decorrer no Centro de Estudo das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI), da Universidade Aberta, cuja equipa de investigação é composta por Lúcio Sousa (coordenador), Paulo Manuel Costa, Rosana Albuquerque, Olga Magano e Bárbara Bäckström. Mais informações sobre o projecto podem ser encontradas em: <<https://cemri.uab.pt/en/projetos/english-integracao-de-refugiados-em-portugal-papel-e-praticas-das-instituicoes-de-acolhimento/>>.

(PAR, CPR, CVP, UMP), consórcios locais de acolhimento e o ACM, I.P. e SEF; Apoio financeiro existente através do programa de recolocação (FAMI). (ACM, 2017: 33-34)

Entre as fraquezas do Programa de Recolocação, apontadas no mesmo relatório do ACM (2017), constam: a falta de informação sobre os procedimentos e sobre apoios disponibilizados às entidades e às pessoas refugiadas, pré e pós-partida; a insuficiência do valor monetário disponibilizado para o período de apoio de 18 meses; a morosidade no pagamento das tranches dos protocolos entre o SEF e as entidades de acolhimento (levando a um esforço financeiro das entidades de acolhimento devido a atrasos nos pagamentos); a falta de acompanhamento e de formação mais regular das equipas técnicas locais. Constam ainda críticas relativas à falta de cobertura nacional de programas de aprendizagem do português – alertando para o limite mínimo de participantes exigido para a abertura de turmas de PPT, o baixo número de acções por ano e a não adaptação à realidade dos refugiados – e de formação profissional.

Uma última questão prende-se com a selecção da localidade de destino das pessoas recolocadas ou reinstaladas, que não está à disposição da preferência pessoal dos e das BPI – colocando em crise a garantia, também prevista legalmente, da liberdade de movimento –, e cuja recusa, ou mudança de localidade, pode, de acordo com várias entrevistas realizadas, ser considerada abandono do programa.

3.3. Movimentos secundários

Segundo um artigo da News Deeply, Portugal oferece aos refugiados uma recepção calorosa, mas não consegue que eles fiquem: o país esforça-se para preencher as cotas, mas muitos recém-chegados acabam por abandonar o território português.⁹¹ Uma aproximação crítica à retórica governamental permite constatar que vários organismos do Estado têm vindo a desenvolver um discurso público onde é vincado o orgulho de apontar Portugal como o sexto país da União Europeia (UE) com o maior número de refugiados acolhidos no âmbito do Programa de Recolocação, regozijando-se do seu papel de solidariedade activa na Europa.

91 “Portugal Offers Refugees a Warm Welcome, but Can’t Get Them to Stay”, News Deeply, 1 de Setembro de 2017, disponível em: <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/08/31/deeply-talks-lessons-for-italy-from-the-e-u-turkey-deal>>.

Até ao final de Novembro de 2017, e após o termo formal do Programa de Recolocação, chegaram a Portugal 1520 pessoas recolocadas, 1190 provenientes da Grécia e 330 de Itália. No entanto, destas 1520 pessoas, 768 integram movimentos secundários⁹² (51%), das quais 79 foram objecto de retomas a cargo (5% do total de recolocados ou 10% das pessoas que integraram movimentos secundários), significando que 689 pessoas estavam, em Dezembro de 2017, ausentes do país (45%). De acordo com o relatório de avaliação elaborado pelo ACM, em Dezembro de 2017, os movimentos secundários foram transversais à maioria das entidades de acolhimento, não se encontrando quaisquer correlações entre interior/litoral, urbano/rural, modelo descentralizado/modelo colectivo; envolvendo, de forma especialmente expressiva, adultos isolados (54%) – ainda que a percentagem de agregados familiares que integraram estes movimentos secundários não deva ser desvalorizada (45%). Portugal não era, de acordo com o mesmo relatório, para alguns requerentes, a primeira escolha aquando da transferência a partir dos países de trânsito (Grécia e Itália). A este factor acresce a circunstância das três principais nacionalidades transferidas para Portugal (Síria, Iraque e Eritreia) não terem comunidades prévias, instaladas no país, o que representou dificuldades acrescidas ao nível da aprendizagem da língua e da adaptação cultural.

Tendo em consideração que estes factores têm sido apontados como explicadores para a ausência de 45%⁹³ das pessoas recolocadas no país, importa reflectir sobre o sentido das discrepâncias entre o anúncio do voluntarismo político nacional e a potencial inabilidade para efectivar esse compromisso: da estratégia portuguesa que, assente num modelo descentralizado, delega à sociedade civil e aos municípios o acolhimento das pessoas recolocadas ou reinstaladas, contribuindo para a discricionariedade que parece pautar a protecção internacional em Portugal; à tensão entre a gestão europeia dos fluxos migratórios e as expectativas das pessoas que requerem asilo; à

92 «Movimentos secundários» é a designação adoptada para descrever os movimentos migratórios de pessoas beneficiárias ou requerentes de protecção internacional que, tendo sido colocadas num país da UE, partem para outro país da UE, permanecendo aí em situação irregular.

93 O valor foi oscilando ao longo do Programa de Recolocação, como noticiado por diferentes órgãos de comunicação social, e.g., “Dois em cada cinco refugiados recolocados em Portugal abandonam o país”, Público, 9 de Maio de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/05/09/sociedade/noticia/dois-em-cada-cinco-refugiados-recolocados-em-portugal-abandonam-o-pais-1771574>>.

elevada taxa de pedidos de asilo recusados (64% do universo de pedidos de asilo formulados, em 2017) e à demora burocrática da concessão (ou recusa) da protecção internacional.

A pergunta «por que é que as pessoas não ficam» tem sido colocada em diferentes fóruns.⁹⁴ Ao argumento da ausência de comunidades prévias no país, também apontado por Cristina Santinho,⁹⁵ acrescentam outros, citados no mesmo artigo da News Deeply, relacionados com a má gestão dos serviços disponibilizados às pessoas que beneficiam dos programas europeus: “the state’s generous welcoming package is hampered by poor management and a patchwork of competing systems, so some of what is promised is poorly delivered”; um mercado de trabalho muito direccionado para serviços e para o turismo, funções que exigem competências linguísticas: “Most new arrivals speak neither English nor Portuguese”; e a zona onde as pessoas são recolocadas, fortemente ruralizadas, “where the cultural isolation and language shocks are more pronounced”. Também Alexandra Rodrigues (2017) argumenta que a estratégia portuguesa de descentralização dos programas de Recolocação e de Reinstalação tem-se repercutido em dificuldades sentidas pelos beneficiários e beneficiárias de protecção internacional ao nível do isolamento, sobretudo quando recolocados/as ou reinstalados/as em zonas mais remotas do país. De acordo com a autora, o isolamento combinado com barreiras linguísticas e culturais, consideradas igualmente factores de exclusão social, contribuirão para explicar o aumento dos abandonos em Portugal. Alvo de contestação parlamentar, esta política de dispersão foi criticada por Teresa Morais, deputada do PSD, referindo-se ao ciclo vicioso que poderá comprometer o processo: “os refugiados são colocados em meios rurais com os quais não se identificam por virem sobretudo de zonas urbanas, não aprendem a língua, nem frequentam acções de formação profissional”; e por José Manuel Pureza, deputado do BE, que questionaria “se este modelo de acolhimento que dispersa os refugiados por 91 concelhos do país seria o mais eficaz”.⁹⁶

94 A título de exemplo, veja-se o Editorial do Público, “Porque é que os refugiados abandonam o país?”, de 29 de Abril de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/04/29/sociedade/editorial/porque-fogem-os-refugiados-1770396>>.

95 Citada no artigo “Portugal Offers Refugees a Warm Welcome, but Can’t Get Them to Stay”, News Deeply, 1 de Setembro de 2017, disponível em: <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/08/31/deeply-talks-lessons-for-italy-from-the-e-u-turkey-deal>>.

96 “Porque é que os refugiados abandonam o país?”, Público, 29 de Abril de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/04/29/sociedade/editorial/porque-fogem-os-refugiados-1770396>>.

Susana Zarro (2017), a partir de entrevistas realizadas a pessoas beneficiárias do Programa de Recolocação, dá conta de que em nenhum dos casos Portugal havia sido o país de destino escolhido, no contacto estabelecido com a EASO (European Asylum Support Office).⁹⁷ Pelo contrário, de acordo com as suas entrevistas, os beneficiários não só admitem nunca, até então, terem ouvido falar de Portugal, como manifestam expressamente a sua preferência por países como a Alemanha, a Holanda ou a França. Outro factor apontado por Susana Zarro (2017) decorre do “facto de existir lá uma comunidade árabe relativamente grande e de muitos dos familiares destes refugiados se encontrarem já neste país. Apesar de não serem parentes directos, de forma a poderem pedir a reunificação familiar, não os impede de quererem estar junto deles, e de encontrar meios para evitar os lugares onde não querem viver” (Zarro, 2017: 46).

Alexandra Rodrigues (2017), igualmente na sua dissertação de mestrado sobre o programa de recolocação europeu, atribui às expectativas dos beneficiários do programa de recolocação um factor preponderante. Segundo a autora,

[...] existe uma grande diferença entre os requerentes de protecção 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 perspectiva a longo prazo, mas também porque tendem a comparar as condições de acolhimento entre os vários países, geralmente preferindo países como a Alemanha e outros países nórdicos. 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. (Rodrigues, 2017: 30-31)

As expectativas dos beneficiários e beneficiárias de protecção internacional são também uma das ameaças percebidas pelas entidades de acolhimento, auscultadas pelo ACM (ACM, 2017). Neste sentido, segundo o mesmo documento, as elevadas expectativas das pessoas refugiadas surgem conjugadas às dificuldades na integração profissional; à dificuldade de contacto, ausência de resposta e morosidade no processo de regularização

97 A EASO é uma agência da União Europeia, criada pelo Regulamento (UE) 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, para a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo. O sítio electrónico da EASO pode ser encontrado em: <<https://www.easo.europa.eu/about-us>>.

documental por parte do SEF; à baixa literacia e fracas habilitações de alguns requerentes, associadas às dificuldades na validação das habilitações académicas; e ainda, como apontam as entidades, à inexistência de penalizações para requerentes que não cumprem regras do programa ou que não querem permanecer com as entidades de acolhimento.

Além disto, os movimentos secundários contribuem, de acordo com Alexandra Rodrigues (2017), para um desincentivo no investimento institucional, por serem entendidos como uma quebra na confiança:

Quando um refugiado ou família de refugiados abandona a entidade local, a instituição responsável tem dificuldade em gerir as emoções dos técnicos que, depois de todos os esforços e recursos investidos na integração, enfrentam o abandono. A dificuldade não se centra apenas na gestão emocional dos técnicos, que após o abandono se devem preparar logo para receber novos refugiados. Ocorre também ao nível das parcerias locais, como por exemplo no acesso ao emprego, pois este fenómeno gera uma quebra de confiança entre a comunidade e o requerente de asilo. (Rodrigues, 2017: 31)

Ao desgaste e desinvestimento das equipas técnicas e das parcerias locais, resultado dos movimentos secundários, somam-se reacções negativas governamentais e da sociedade civil. Se as entidades governamentais sublinham o uso abusivo dos mecanismos de solidariedade europeu e de Portugal como forma de entrar na Europa e discutem a aplicação de sanções às pessoas que abandonam os programas; a sociedade civil é, a este propósito, emocional, manifestando (nas redes sociais e nas caixas de comentários dos jornais online) um orgulho nacional magoado e acusando de ingratião os/as BPI. Esta negatividade, que oscila perante a mediatização dos casos e os ângulos ideológicos usados nessa mediatização, combinada com um contexto económico precário, de um país saído recentemente de um resgate financeiro, torna o anúncio político de orgulho no selo de bom-anfitrião e de progressivo investimento institucional em medidas de apoio aos/às BPI particularmente incendiário.

Relativamente ao terceiro aspecto, anteriormente referido, a elevada taxa de rejeições na concessão de protecção internacional (64% do universo de pedidos de asilo formulados, em 2017) e a morosidade do SEF na emissão das autorizações de residência assumem, na reflexão e avaliação destes processos, curiosamente, uma relevância menor. No entanto, a ausência de um documento de residência permanente ou de comprovativo de que beneficiam

de protecção do Estado e a morosidade na emissão destes documentos comprometem a obtenção de um contrato de trabalho ou o reagrupamento familiar.⁹⁸ Fundamentos que podem ajudar a explicar os movimentos secundários, como o caso do designado «último yazidi em Portugal» mostra de uma forma particularmente ilustrativa.⁹⁹ O processo de deliberação, por parte do SEF, mereceria, aliás, um escrutínio a que não se presta, salvo quando, face a uma recusa de protecção internacional, um ou uma requerente impugnam judicialmente a decisão. No entanto, tal como outras decisões administrativas – nomeadamente as decisões proferidas no âmbito da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) –, a documentação destes processos, com a respectiva fundamentação das decisões – e.g., critérios de verificação das razões da perseguição –, deveria assumir um carácter público.

Uma última dimensão reporta-se às e aos menores desacompanhados e às dificuldades adicionais que podem experienciar. Perante a impossibilidade de reagrupamento familiar – porque a família não é localizada ou porque não têm família –, as crianças e jovens com menos de 18 anos ficam acolhidas em instituições sociais, como a Casa de Acolhimento para crianças refugiadas (CACR).¹⁰⁰ Nestes casos, as dificuldades nos processos de adopção poderão ser insuperáveis e os processos de emancipação legal (aos 18 anos, momento em que deixam de estar à guarda do Estado) podem revelar-se particularmente

98 A possibilidade de requerer o reagrupamento familiar está condicionada pela concessão do estatuto de refugiado ou da protecção subsidiária.

99 Oito meses e meio depois da sua chegada e com a autorização de residência provisória caducada há 12 dias, por falta de resposta do SEF, Saman Ali inicia uma greve de fome. Dois dias depois, é noticiada a concessão do estatuto de refugiado, por parte do SEF: “O SEF confirma que o respectivo processo de asilo foi concluído, seguindo os procedimentos previstos na lei nacional de asilo bem como os respectivos prazos, tendo-lhe sido concedido o estatuto de refugiado. O processo foi analisado dentro dos trâmites normais, não tendo havido alterações ao calendário previsto para este tipo de pedidos”. Entre as várias notícias sobre este beneficiário, veja-se ““As autoridades serão responsáveis pela minha morte”: o único yazidi em Portugal iniciou uma greve de fome”, *Expresso*, 27 de Novembro de 2017, disponível em: <<https://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-11-27-As-autoridades-serao-responsaveis-pela-minha-morte-o-unico-yazidi-em-Portugal-iniciou-uma-greve-de-fome#gs.jpHnvHQ>>; “Último yazidi em Portugal entrou em greve de fome”, *Público*, 27 de Novembro de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/11/27/sociedade/noticia/ultimo-refugiado-yazidi-em-portugal-entrou-em-greve-de-fome-1794091>>; “Saman Ali, o último yazidi em Portugal, já tem estatuto de refugiado”, *Sábado*, 29 de Novembro de 2017, disponível em: <<https://www.sabado.pt/mundo/detalhe/saman-ali-o-ultimo-yazidi-em-portugal-ja-tem-estatuto-de-refugiado>>.

100 Informações sobre a Casa de Acolhimento para crianças refugiadas (CACR), gerida pelo CPR, podem ser consultadas em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/cacr.phpZ>>.

difíceis.¹⁰¹ Além disto, várias notícias têm reportado o desaparecimento de vários/as menores. De acordo com uma notícia avançada pelo jornal Público, de 1 de Fevereiro de 2016,¹⁰² “entre 10% e 20% dos pedidos de asilo de menores não acompanhados, que chegam a Portugal, dizem respeito a crianças que acabam por desaparecer”. Como afirma na mesma notícia Teresa Tito de Morais, presidente do Conselho Português dos Refugiados (CPR), “são menores a quem se perde o rasto”. Uma outra notícia referia que, durante 2016, 15 jovens (entre os 15 e os 17 anos) desapareceram da CACR onde estavam acolhidos/as. De acordo com a mesma notícia, nos últimos 4 anos, 73 menores desacompanhados/as que beneficiavam de protecção internacional desapareceram.¹⁰³

4. Notas conclusivas

Em 1982, o Australian Council on Population and Ethnic Affairs (apud Ahmed, 2000: 95) afirmara que o multiculturalismo é muito mais do que a prestação de serviços especiais a grupos étnicos minoritários. É uma maneira de olhar para a sociedade e implica conviver com a consciência da diversidade cultural; implica aceitar a diferença e apreciar a variedade de estilos de vida e não esperar que os sujeitos se encaixem num padrão uniformizado. É a partir desta epígrafe que Sara Ahmed (2000: 95) coloca as seguintes questões: como é que o multiculturalismo reinventa a nação sobre os corpos dos estrangeiros? Como é que o acto de dar as boas vindas ao estrangeiro serve para constituir a nação? Como é que o «nós» da nação se afirma através da diferença das culturas estrangeiras, por oposição a contra estas? Como é que o multiculturalismo – a própria noção de multiculturalismo, mesmo adjectivado como crítico ou subalterno ou cosmopolita, é já objecto de muita objecção – se estabelece

101 Sobre a recepção, retorno e integração de menores desacompanhados em Portugal, veja-se o estudo de 2008 da Rede Europeia das Migrações sobre menores desacompanhados, disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/21b_portugal_national_report_on_unaccompanied_minors_version_22june09_pt.pdf>.

102 “Entre 10% e 20% dos menores desacompanhados que chegam a Portugal desaparecem”, Público, 1 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/02/01/sociedade/noticia/entre-10-e-20-dos-menores-desacompanhados-que-chegam-a-portugal-desaparecem-1722024>>.

103 “Perdeu-se o rasto a 15 menores que chegaram sozinhos a Portugal”, Público, 17 de Março de 2017, disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/03/17/sociedade/noticia/perdeu-se-o-rasto-a-15-menores-que-chegaram-sozinhos-ao-pais-1765330>>.

como uma meta-narrativa no modo de imaginar a própria nação e de imaginar o modo de viver na nação?

Acompanhando Benedict Anderson (1983), se quer o nacionalismo quer a nação são artefactos culturais, com estilos particulares a partir dos quais são imaginados, as fronteiras das nações não são simplesmente geográficas ou geopolíticas (ainda que assumam ambas formas), mas também discursivas. Neste sentido, a nação não se refere a algo que simplesmente existe; as nações são produzidas e construídas como lugares e comunidades nos quais um povo pode pertencer (Ahmed, 2000: 98). Enquanto comunidade imaginária e real, a invenção da nação como um espaço circunscrito requer a produção de uma identidade nacional que pode ser reivindicada pelos sujeitos. Neste sentido, o investimento no individual permite que os sujeitos se venham a identificar não apenas como tendo, mas sendo uma nacionalidade. Ainda na esteira de Sara Ahmed (2000: 98), a produção da nação envolve não apenas a criação de imagens, heróis e mitos – um contar de histórias oficiais sobre a sua origem – mas também negociações diárias em torno do que significa ser essa nação/nacionalidade. A produção da nação envolve processos de auto-identificação a partir da qual a nação passa a ser percebida como pertencente ao sujeito (a construção do «nós» como enunciável por um sujeito).

É este processo de auto-identificação e de comprometimento com essa construção que orienta a política estatal da integração, que é, por sua vez, a matéria-prima que serve de objecto à análise presente neste relatório. Não é pois de estranhar que seja a recusa dessa auto-identificação o motivo da reacção emocional que acompanha a divulgação do abandono do país por parte de beneficiários/as de protecção internacional. Não cabendo aqui uma (psic)análise da invenção da portugalidade, como surge nas teses de Eduardo Lourenço em torno dos traumas colectivos de Portugal (cf. *O Labirinto da Saudade: Psicanálise mítica do destino português*, de 1978), ficções como a da qualidade acolhedora, ou da proximidade e relacionalidade que caracterizam as representações da convivência nas ex-colónias portuguesas,¹⁰⁴ e que são continuamente reforçadas nos anúncios políticos da disponibilidade nacional

104 A literatura é a este propósito extensa. Veja-se e.g., o número temático *Epistemologias do Sul* da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (n.º 80), de 2008. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/681>>.

para acolher refugiados,¹⁰⁵ surgem aliadas a uma racionalidade económico-política que é, além de internamente, estratégica para a negociação no palco europeu.¹⁰⁶

Se o artesanato da sentimentalidade nacional não é objecto privilegiado deste relatório, nem deste campo de estudos em geral, poderá, ainda assim, dar pistas sobre o sentimento diagnosticado na tecnocracia humanitária, cuja missão integracionista combina o aparato da identidade nacional¹⁰⁷ com o aparato da soberania estatal. Permite igualmente retomar o argumento do estatuto problemático dos indicadores na relação entre conhecimento e governabilidade, entre descrição e normação social, na medida em que os indicadores incorporam essas duas dimensões do Estado-Nação: o poder do Estado (regulação/provisão) e a identidade da Nação (compromisso/pertença).

Estas duas dimensões ganham fôlego nos discursos políticos que, adoptando a questão migratória e a separação entre o nacional e o não nacional (o outro) como um dos temas prioritários, têm inflamado os palcos ocidentais – da campanha presidencial norte-americana, que culminou com a eleição de Donald Trump, ao referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia, que determinaria o brexit. Uma das suas expressões é a securitarização das migrações, a partir de dispositivos de controlo que combinam forças policiais (e.g., controlo fronteiriço terrestre e marítimo) e serviços de informação (e.g., recolha de impressões digitais dos requerentes de protecção internacional para a base de dados Eurodac¹⁰⁸). João Estevens,

105 E.g., “Portugal disponível para receber mais refugiados da Grécia”, Público, 21 de Outubro de 2018, disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/10/21/sociedade/noticia/portugal-disponivel-receber-refugiados-grecia-1848312>>.

106 “Portugal quer receber mais refugiados e espera obter “margem negocial” em Bruxelas”, TSF, 19 de Fevereiro de 2016, disponível em: <<https://www.tsf.pt/politica/interior/portugal-disponivel-para-receber-cerca-de-dez-mil-refugiados-5038144.html>>; “Portugal’s Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense”, News Deeply, 10 de Fevereiro de 2017, disponível em: <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense>>.

107 Sobre diferentes práticas discursivas onde procurar o sentido das identidades nacionais e transnacionais e da identidade colectiva forjada, cf. ontologia, organizada por Maria Irene Ramalho e António Sousa Ribeiro (2002), *Entre ser e Estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*.

108 As etapas previstas no Sistema Europeu Comum de Asilo podem ser consultadas em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf>.

entrevistado a propósito da sua análise sobre as políticas europeias de segurança em relação às migrações,¹⁰⁹ conclui que:

Os Estados membros securitizam a questão migratória de forma muito diferenciada, mas com um denominador comum: nunca, ou raramente, o foco de segurança se coloca no migrante, refugiado ou requerente de asilo. Ou seja, apesar de muito se falar em sociedades sem fronteiras e interdependentes, a segurança mantém-se muito centrada no Estado. A intensidade deste processo é, logicamente, maior em países onde a pressão migratória é maior.

Gozando de uma reduzida pressão migratória e de uma residual expressão de movimentos nacionalistas organizados, Portugal encontra-se numa posição mais confortável¹¹⁰ para efectuar uma gestão política mais equilibrada entre o paradigma da segurança e o paradigma da “indústria da ajuda”, como provocatoriamente formulado por Nicolas Autheman, jornalista, documentarista e co-diretor da revista Réfugiés.¹¹¹ Esta indústria da ajuda encontra na recente polémica em torno da Fundação Assistência para o Desenvolvimento e Formação Profissional (ADFP), de Miranda do Corvo, um exemplo particularmente relevante, não tanto pela singularidade do caso, mas pelo seu potencial analítico-diagnóstico. De forma sumária, em Novembro de 2018 é noticiado, por vários órgãos da comunicação social, que, por ordem da Fundação ADFP, foi cortada a água e a luz a três agregados de refugiados sírios que haviam sido acolhidos, por essa entidade, ao abrigo do Programa de Recolocação. Como relatou Jaime Ramos, presidente da instituição:

109 “A exclusão de imigrantes e refugiados pode trazer novos riscos para a segurança”, Diário de Notícias, 13 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.dn.pt/edicao-do-dia/13-nov-2018/interior/a-exclusao-de-imigrantes-e-refugiados-pode-trazer-novos-riscos-para-a-seguranca-10151747.html>>.

110 Por exemplo, em comparação com a Bulgária, segundo algumas notícias que vêm tendo eco: “Na Bulgária, caçar refugiados é um desporto”, Diário de Notícias, 16 de Setembro de 2018, disponível em: <<https://www.dn.pt/edicao-do-dia/16-set-2018/interior/na-bulgaria-cacar-refugiados-e-um-desporto-9848016.html>>.

111 “Refugiados, um bom negócio”, Le Monde Diplomatique – Brasil, 27 de Julho de 2017, disponível em: <<https://diplomatique.org.br/refugiados-um-bom-negocio/>>.

Até aqui foi tudo pago porque a União Europeia e o Estado português pagaram-lhes as despesas todas durante o período em que o projecto era participado. Quando chegou ao fim, o que se passou há cerca de dois meses, eles tinham obrigação de encontrar – com apoio, como é evidente – a sua autonomia. Podiam mudar eventualmente de casa, para uma mais barata, se aquelas em que estão forem caras, mas pagando a água e a luz como qualquer família em Portugal. [...] Eles não podem pensar que a sua situação de refugiados os transforma em eternas vítimas, que não têm de fazer qualquer esforço de integração na sociedade portuguesa. Recusaram apoio, recusaram-se a procurar casa, recusaram-se a pagar água e luz e a assumir despesas.¹¹²

Da singularidade do caso importa destacar a responsabilização que o presidente da instituição atrela a estas famílias específicas – “ao contrário de todas as outras, acharam que não deveriam caminhar para a autonomia. Pura e simplesmente recusam-se a trabalhar ou a pagar as suas despesas, procurando receber o dinheiro do Estado mas não assumindo qualquer despesa”¹¹³ – e que transpõe para a população de beneficiários de protecção internacional (“não podem pensar que a sua situação de refugiados os transforma em eternas vítimas”), por oposição à população nacional (“como qualquer família em Portugal”).

O potencial diagnóstico decorre, por um lado, das balizas que determinam a prestação de apoio institucional: fundos comunitários e linhas de financiamento nacionais e supranacionais. Ou seja, os fundos orçamentais funcionam como bússola e como ampulheta do apoio institucional, a partir das quais se estabelecem as populações e os prazos financiáveis, e que equivalem a um determinado pacote de serviços. Por outro lado, resulta das exigências éticas (de gratidão e de adequação aos padrões culturais locais) que se extraem dos termos do contrato, previstos quer nos programas de acolhimento, quer na identidade/alteridade nacional: da afirmação do dever de integração reiterada pelo presidente da ADFP, “não podem pensar que a sua situação de refugiados os transforma em eternas vítimas, que não têm de fazer qualquer esforço de integração na sociedade portuguesa”; à ideia de que “[s]ão nossos convidados,

112 “Refugiados não podem pensar que são eternas vítimas”, TSF, 12 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.tsf.pt/sociedade/interior/refugiados-nao-podem-pensar-que-sao-eternas-vitimas-10170335.html>>.

113 “Refugiados não podem pensar que são eternas vítimas”, TSF, 12 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.tsf.pt/sociedade/interior/refugiados-nao-podem-pensar-que-sao-eternas-vitimas-10170335.html>>.

não só de Miranda do Corvo, mas de Portugal. Não compreendo como é que passado só um ano e meio são tratados como delinquentes e vai alguém cortar a água com a GNR”.¹¹⁴ A mediatização do caso da ADFP tem, assim, o mérito de ilustrar um dos modos como se conformam, na gestão Estado-sociedade civil,¹¹⁵ representações quer dos e das requerentes de asilo e BPI como vítimas ou como oportunistas, quer da identidade nacional como hospitaleira ou como subserviente. Neste sentido, a razão de Estado (soberania, segurança) e a ficção da nação (identidade, pertença) encontram na sociedade civil o seu agente de execução, funcionando como um aliado do imperativo securitário, vigiando as fronteiras sociais da circulação e conferindo um sentido específico – e, naturalmente, problemático – ao projecto de integração que serve e legitima as políticas públicas no domínio da protecção internacional.

114 “Refugiados em Portugal não podem ser tratados como delinquentes”, Rádio Renascença, 14 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://rr.sapo.pt/artigo/130738/refugiados-em-portugal-nao-podem-ser-tratados-como-delinquentes>>.

115 A reacção do Ministério da Administração Interna não tardou: “Ministro admite estender apoios a refugiados sírios em Miranda do Corvo”, Público, 13 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/11/13/sociedade/noticia/ministro-admite-estender-apoios-refugiados-sirios-miranda-corvo-1851026>>. Dias depois, o jornal Público publica uma reportagem sobre a integração de BPI, entrevistando beneficiários/as e organizações da sociedade civil responsáveis pelo seu acompanhamento no terreno: “Apoio que Portugal dá aos refugiados é casuístico, isolado, descoordenado”, Público, 16 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/11/16/sociedade/noticia/apoio-portugal-refugiados-casuistico-descoordenado-isolado-1851242>>; “Refugiados: A vida em Portugal? Muito difícil”, Público, 16 de Novembro de 2018, disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/11/16/sociedade/reportagem/vida-portugal-dificil-1851288>>.

Referências bibliográficas

ACM – Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (2017a), Relatório de Avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas. Programa de Recolocação. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b>.

ACM – Alto Comissariado para as Migrações (2017b), ACM em Revista 7. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em: <https://issuu.com/acmemrevista/docs/acm_revista_n7>.

Ahmed, Sara (2000), *Strange Encounters: Embodied Others in Post-coloniality*. Londres: Routledge.

Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.

Ataíde, João; Dias, Pedro (2009), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. –Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Bolas, Ana (2012), *Crianças e Jovens Refugiados em Portugal. Percursos de Integração*. Relatório de Estágio. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <<https://run.unl.pt/bitstream/10362/9278/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20de%20crian%C3%A7as%20e%20jovens%20refugiados%20em%20Portugal%20-%20Percursos%20de%20Integra%C3%A7%C3%A3o.pdf>>.

Centro de Estudos Judiciários (org.), *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf>.

CPR – Conselho Português para os Refugiados (2008), *Programa nacional de Reinstalação: reflexões sobre a sua operacionalização*. Disponível em: <http://refugiados.net/_novosite/dossier_reinstalacao/ProgramaNacionalParaAReinstalacao.pdf>.

Domingos, Clara (2016), *A Proteção Subsidiária na Nova Lei do Asilo - O Sentido e Alcance da Figura*. Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos. Braga: Universidade do Minho.

Ferreira, Nuno (2015), “Portuguese Refugee Law in the European Context:

The Case of Sexuality-based Claims”, *International Journal of Refugee Law*, 27 (3): 411-432. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2658808>.

Gest, Justin; Boucher, Anna; Challen, Suzanna; Burgoon, Brian; Thielemann, Eiko; Beine, Michel; McGovern, Patrick; Crock, Mary; Rapoport, Hillel; Hiscox, Michael (2014), “Measuring and Comparing Immigration, Asylum and Naturalization Policies Across Countries: Challenges and Solutions”, *Global Policy Journal*, 5 (3): 261-274. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/59611/>>.

Gomes, Carla Amado; Caldeira, Marco; Coimbra, José Duarte; Duarte, Francisco Abreu (2016), “O contencioso administrativo da concessão e perda do(s) direito(s) à protecção internacional (asilo e protecção subsidiária)”, in Centro de Estudos Judiciários (org.), *O contencioso do direito de asilo e protecção subsidiária*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 217-262.

Hunt, Matthew (2014), “The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future”, *International Journal of Refugee Law*, 26 (4): 500–535. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu052>>.

Jesus, Ana (2015), *Intervenção social com crianças refugiadas Estratégias profissionais do Serviço Social com crianças refugiadas em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Coimbra: Instituto Superior Miguel Torga.

Matos, Tito (2011), *A Inserção dos Refugiados Reinstalados no Mercado de Trabalho – Uma etapa num processo de integração? - Contributos para uma análise das dinâmicas de integração dos reinstalados em Portugal e na União Europeia*. Dissertação de Mestrado em População, Sociedade e Território, Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/reinstalacao/tese_de_mestrado_tito_matos_2011_integracao_profissional_refugiados_reinstalados.pdf>.

Oliveira, Catarina Reis; Gomes, Natália (2017), *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2017*. Lisboa: Observatório das Migrações e Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em: <<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/>>

Peixoto, João (2002), “Strong Market, Weak State: The Case of Recent Foreign Immigration in Portugal”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (3): 483-497. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13691830220146563>>.

Ramalho, Maria Irene; Ribeiro, António Sousa (orgs.) (2002), *Entre ser e Estar. Raízes, percursos e discursos da identidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Ribeiro, Tiago (2017), “Governo por indicadores como indicador de governo: pressupostos e enviesamentos na captação do social”, in Sara Moreno Pires; Alexandra Aragão; Teresa Fidélis; Ireneu Mendes (orgs.), *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Instrumentos Estratégicos e Inovadores para Municípios Sustentáveis| O caso de Estarreja*. Aveiro: Instituto Jurídico e Universidade de Aveiro, 396-410.

Rodrigues, Alexandra (2017), *Integração de pessoas refugiadas em Portugal, no âmbito do programa de recolocação europeu*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Lisboa: ISEG, Universidade de Lisboa. Disponível em: <<https://www.iseg.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=997786&method=getFile>>.

Santinho, Cristina (2013), “Afinal, que asilo é este que não nos protege?”, *Etnográfica*, 17 (1): 5-29. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/etnografica/2522>>.

Santinho, Maria Cristina (2016), *Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.

Sousa, Constança Urbano (2003), “National Report Portugal”, in Kay Hailbronner (org.), *Study on the single asylum procedure ‘one-stop shop’ against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 319-338. Disponível em: <<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2004/marzo/studio-eu-procedura-asilo.pdf>>.

Zarro, Susana (2017), *Perspetivas de Integração por parte de Refugiados numa comunidade do Litoral de Portugal*. Dissertação de Mestrado em Mediação Intercultural e Intervenção Social. Leiria: Escola Superior de Educação e Ciências Sociais, Instituto Politécnico de Leiria. Disponível em: <<https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/3020/1/DissertacaoMestradoSusanaZarro.pdf>>.



National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)

Projecto co-financiado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

Project co-financed from the National Programme
of the Asylum, Migration and Integration Fund

O conteúdo desta publicação não reflecte a opinião oficial da Comissão Europeia ou do Ministério da Administração Interna do governo polaco.

A informação e as opiniões expressas nesta publicação são da inteira responsabilidade dos seus autores.

Copyright Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2018