



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

1



Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2021

Catarina Reis Oliveira

Junho de 2021, Coleção *Imigração em Números*

Observatório das Migrações

Lisboa: ACM, IP

ISBN 978-989-685-121-7

Estudo disponível em: www.om.acm.gov.pt

Contacto: om@acm.gov.pt

O **Observatório das Migrações (OM)** tem entre as suas atribuições “*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da migração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados*” (alínea a) do artigo 2º da Deliberação n.º 1243/2016, de 8 de agosto). Na persecução desta atribuição, o OM tem desenvolvido a sistematização e análise de informação estatística acerca da população estrangeira residente, promovendo desde 2014 a **Coleção *Imigração em Números***, sob a coordenação científica e autoria de Catarina Reis de Oliveira, com a publicação anual de relatórios estatísticos de indicadores de integração de imigrantes, cadernos estatísticos temáticos, boletins estatísticos, destaques estatísticos e infografias da imigração. O OM tem recorrido a inúmeras fontes estatísticas, nacionais e internacionais, e instituições com dados administrativos em Portugal que dispõem de dados desagregados por nacionalidade, sistematizando e analisando essa informação com o intuito de melhor caracterizar a situação das populações estrangeiras no país nas mais variadas dimensões que compõem o seu processo de acolhimento e integração.

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu desde 2015 valores inéditos no mundo, com muito rápida evolução, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal, apesar de não se destacar como um destino de refugiados, não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país, o OM lança esta nova linha editorial da Coleção *Imigração em Números* de **Relatórios Estatísticos do Asilo**, sendo este o primeiro desses relatórios anuais: *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal 2021*.

Sendo uma realidade em rápida mudança, é importante conhecê-la e caracterizá-la com regularidade, capacitando também assim as decisões políticas e as respostas institucionais com mais informação. Beneficiando dos resultados e lições do *Caderno Estatístico Temático OM #3, Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal* (Oliveira, 2020) – que analisou para a última década o incremento sem precedentes do volume de pessoas no mundo em busca de proteção internacional, refletido também em Portugal –, estes relatórios estatísticos do asilo passam a disponibilizar anualmente dados, internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

opinião pública, contribuindo também para a sistematização, análise e disseminação de informação estatística e administrativa respeitante à política de asilo de Portugal que se encontrava dispersa.

2

Foca-se a **análise nos dados disseminados por fontes internacionais** (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e **nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo** (e.g. SEF, ISS, ACM, SCML, CPR), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal ao longo do tempo, como a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtêm acompanhamento social de instituições no país. De forma a garantir a comparabilidade da informação recolhida e analisada assumem-se iguais anos de referência para todas as fontes consideradas: este primeiro relatório incide as análises nos **anos de referência de 2019 e 2020**.

Estes Relatórios Estatísticos do Asilo do OM procuram contribuir, por um lado, para a concretização do estipulado na **Resolução da Assembleia da República** n.º 292/2018 – que recomendou a elaboração e apresentação de *um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal* –, e, por outro lado, complementar a execução da primeira medida do **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações** publicado em Diário da República a 20 de agosto de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019), que estabelece no objetivo 1 a prioridade de *“recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos”* e que determina na primeira medida *“criar uma rede de pontos focais para a uniformização da recolha de dados de acolhimento e de integração de migrantes, incrementando a qualidade da informação administrativa e estatística e assegurando a sua divulgação através de relatórios anuais, elaborados pelo Observatório das Migrações”*.

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

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



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

Principais tendências da proteção internacional em Portugal

3

0. O número de refugiados e de requerentes de asilo no mundo, e de populações deslocadas no seu próprio território conheceu um forte incremento nos últimos anos, em resultado de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, tendo atingido um máximo histórico em 2019 de 79,5 milhões de pessoas em todo o mundo. Em 2019 uma em cada 97 pessoas do Mundo era deslocada contra a sua vontade (uma década antes era uma pessoa por cada 160 pessoas do mundo). Em 2019 o universo global de deslocados integrou 26 milhões de refugiados, 45,7 milhões de populações deslocadas internamente e 4,2 milhões de requerentes de asilo, acrescentando-se nesse ano 3,6 milhões de venezuelanos deslocados no estrangeiro. Para o aumento deste universo, nos últimos anos, muito contribuiu o conflito Sírio, e as deslocações forçadas de alguns países do Médio Oriente (e.g. Iraque, Iêmen, Afeganistão) e da África Subsariana (e.g. República Democrática do Congo, Sudão Sul, Somália, Etiópia, Burundi).

1. Portugal não se encontra entre os principais destinos de proteção internacional no mundo ou na Europa: dos 26 milhões de refugiados no mundo em 2019, apenas 2,7 milhões (13,3%) estavam em países da União Europeia (UE28) e desses, Portugal somente acolheu cerca de 2,4 mil, ou seja, 0,1% do total dos refugiados da UE28. Em 2019 Portugal posicionava-se na vigésima primeira posição entre os 28 Estados-membros, por ordem dos que receberam maior número de refugiados para os que receberam menos. Na primeira posição encontrando-se a Alemanha, que em 2019 registou 5,6% do total de refugiados do mundo, concentrando 42,1% dos refugiados acolhidos na UE28, ou seja, 1,1 milhões de pessoas.

2. Devido à pandemia COVID-19, e atendendo ao incremento de restrições à mobilidade entre países, ao fechamento de fronteiras no decurso de 2020 e à definição de novas medidas administrativas em vários países do mundo (e.g. suspensão de atendimento presencial nos serviços de asilo, suspensão de entrevistas com requerentes de asilo, adiamento de encaminhamento de processos e decisões), **verifica-se uma diminuição no número de requerentes em 2020 na União Europeia** (e.g. de 698,8 mil pedidos em 2019 para 471,6 mil na UE27 em 2020, -33%) e **uma ligeira redução no número de decisões proferidas a partir de março de 2020** (e.g. de 540,4 mil decisões em 2019 passam a 521 mil na UE27 em 2020, -4%). **Portugal acompanha esta tendência**, com uma diminuição tanto nos pedidos de asilo registados (-45% de pedidos, de 1.820 requerentes registados em 2019 passaram a 1.002 em 2020), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (-44%, de 745 decisões em 2019, passaram a 420 em 2020).

3. Nas nacionalidades mais representadas nos requerentes de proteção internacional na UE27, identifica-se que, em 2019 e 2020, se destacam os sírios como o maior grupo significando, respetivamente, 11,1% (77.745 em 2019) e 14,6% (68.690 em 2020), do total de requerentes de asilo, sendo que cerca de metade destes requerentes estava na Alemanha (perto de 37 mil em 2020). A este país de nacionalidade segue-se o Afeganistão (8,4% ou 59.030 em 2019 e 10,2% ou 48.135 em 2020), mostrando uma tendência de maior dispersão pelos Estados-membros, embora mais representados na Grécia (cerca de 11 mil em 2020) e na França (10 mil em 2020). Na terceira posição identifica-se a Venezuela (6,5% dos requerentes de asilo tanto em 2019 como em 2020, com respetivamente 45.405 e 30.805), estando a quase totalidade destes requerentes em Espanha (28 mil em 2020). De 2019 para 2020 há uma troca de posições dos nacionais do Iraque com os nacionais da Colômbia: em 2019 os requerentes iraquianos ocupavam a quarta posição (4,5% ou 31.320 requerentes), passando para a quinta posição em 2020 (4,1% ou 19.440 requerentes); por sua vez os colombianos da quinta posição em 2019 (4,6% ou 32.305 requerentes), passam para o quarto lugar (6,3% ou 29.480, dos quais mais de 27 mil estavam em Espanha). Estas cinco principais nacionalidades de requerentes de asilo na UE27 representaram 35% do total de requerentes de asilo em 2019 e 42% em 2020;



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

contudo, essas mesmas nacionalidades não representavam em Portugal mais do que 8% em 2019 e 6% em 2020. As cinco **principais nacionalidades de requerentes de asilo em Portugal** representam cerca de metade do total de pedidos de proteção internacional apurados no país (47% e 53%, respetivamente em 2019 e 2020), quando essas mesmas nacionalidades não representavam mais que 9% e 5% dos requerentes da generalidade dos países da UE27. Nas cinco principais nacionalidades que efetuaram um pedido de asilo em Portugal não aparece nenhuma das cinco principais nacionalidades de requerentes da UE27, mas antes se destacam outras nacionalidades com as quais o país tem afinidades culturais e linguísticas (e.g. Angola, Guiné-Bissau). A **realidade do asilo é distinta de país para país da União Europeia**, identificando-se que determinadas nacionalidades tendem a procurar mais alguns Estados-membros que outras, podendo refletir redes sociais ou familiares anteriormente estabelecidas com determinado país europeu ou o efeito de características culturais específicas do país de acolhimento (e.g. a língua, relações históricas).

4. Mantendo a tendência de anos anteriores, globalmente nos países da UE27 há nos dois últimos anos **mais pedidos de proteção internacional de homens** (63% em 2019 e 65% em 2020) do que mulheres (37% em 2019 e 35% em 2020). Entre os países da UE27, em 2020, a sobre representação do sexo masculino nos requerentes de asilo foi mais marcada na Eslovénia (93% dos requerentes), Eslováquia (93%), Roménia (92%), Bulgária (90%), Malta (87%), Portugal (80%) e Itália (80%), e menos pronunciada na Espanha (53%), Hungria (57%), Suécia (57%) e Polónia (59%). A análise da **repartição etária** dos requerentes de asilo por país da UE27 também faz destacar diferenças entre a população que cada Estado-membro recebe: em 2020, os requerentes de asilo com menos de 13 anos de idade representavam cerca de um quarto (24,1%) do total de requerentes da UE27; identificando-se que quase metade dos requerentes tinha entre 18 e 34 anos de idade (48,3%); e os com mais de 35 anos representavam perto de um quarto do total de requerentes de asilo (21% com idades entre os 35 e os 64 anos). Quatro em cada cinco requerentes de asilo no espaço europeu tinham menos de 35 anos de idade. Entre os países que acolheram mais pedidos de proteção internacional de crianças em 2020, destacam-se a Alemanha (43% dos pedidos foram de crianças com menos de 13 anos), a Hungria (39% de menores de 13 anos), a Croácia (35%), a Lituânia (33%), a Polónia (32%), o Luxemburgo (32%) e a Suécia (30%). Em contraste, os países com menos importância relativa de requerentes crianças foram em 2020 a Eslováquia (2%), Chipre (5%), Roménia (6%), Eslovénia (6%), Malta (7%) e Bulgária (9%). Em Portugal os requerentes de proteção apresentam uma distribuição por idades um pouco diferente da média dos países da UE27: em 2020 os requerentes com menos de 13 anos representaram apenas 10% do total de pedidos de asilo (-14pp que na UE27); os pedidos de requerentes com entre 14 e 17 anos representaram 9% (+3pp); os requerentes de asilo com entre 18 e 34 anos representaram 63,5% (+16pp, sendo em 2020 Portugal o país da UE27 com maior importância relativa de requerentes de asilo deste grupo etário); e finalmente os requerentes com mais de 35 anos de idade apresentaram uma importância relativa de 17,5% (-3pp que a UE27), sendo praticamente inexistente pedidos de requerentes com 65 e mais anos de idade (apenas 0,5%).

5. Nos últimos anos aumentaram substantivamente os **menores não acompanhados com necessidade de proteção internacional**. No início da presente década, em 2011, havia registo de 10.290 menores não acompanhados na UE27, subindo esse valor para 91.955 em 2015, ano em que atinge o valor mais elevado, descendo gradualmente nos anos seguintes, para 14.115 em 2019 e 13.550 em 2020, respetivamente, 6,8% e 9,6% do total de requerentes com menos de 18 anos registados na UE27. Em 2020, em cinco países da UE27, porém, os menores não acompanhados representaram metade ou mais dos menores que pediram asilo no Estado-membro (Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Roménia e em Portugal). Em 2020, os menores não acompanhados registados no espaço europeu concentraram-se sobretudo na Grécia (20,7% dos menores não acompanhados registados na UE27, ou 2.800), na Alemanha (16,5%) e na Áustria (10,1%). Embora os menores estrangeiros não acompanhados sejam ainda uma realidade menos expressiva em Portugal, verifica-se que,



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

nos últimos anos, aumentaram os pedidos de proteção de menores estrangeiros não acompanhados (quase uma centena em 2020). A maioria dos menores não acompanhados registados na UE27 tem 16 ou 17 anos de idade (67% em 2019 e 2020) e é do sexo masculino (88% em 2020). As nacionalidades mais representadas nos menores não acompanhados são do Afeganistão (40,5% do total de menores não acompanhados na UE27 em 2020 ou 5,5 mil), da Síria (16,7% ou 2,2 mil), do Paquistão (8% ou 1,1 mil) e da Somália (4,8% ou 0,6 mil).

6. Os pedidos de asilo entrados em cada ano não obtêm, necessariamente, no mesmo ano uma decisão. Em 2019 foram proferidas quase 541 mil **decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo na União Europeia** (UE27) e em 2020 um pouco mais de 521 mil decisões. Nos dois últimos anos o número de decisões diminuiu gradualmente, regressando a valores semelhantes ao observado antes de 2015, depois de em 2016 e 2017 terem sido proferidas, respetivamente, 1,1 milhões e 962 mil decisões. Alguns países têm-se destacado como aqueles que proferem mais decisões na UE27, refletindo também os países com mais pedidos de asilo: em 2020, continuava a destacar-se a Alemanha (24,7% das decisões proferidas ou 129 mil); seguida da Espanha (125 mil decisões em 2020, representando 24% do total de decisões proferidas na UE27), mostrando um incremento substantivo (em 2019 proferiu 58 mil decisões); na terceira posição a França (86 mil ou 16,6% das decisões da UE27); seguindo-se a Grécia, com um incremento das decisões de primeira instância (62 mil ou 11,9% das decisões da UE27 em 2020, por comparação a 33 mil em 2019 quando representaram 6%), e a Itália, com diminuição acentuada no último ano (41 mil ou 7,8% das decisões da UE27 em 2020, face a 93 mil em 2019 quando representaram 17,3%).

7. Os pedidos de asilo nem sempre se traduzem em decisões positivas. Em 2020 observar-se um ligeiro incremento das decisões positivas na UE27 (+2,8% face ao ano anterior), passando a 211.825 ou 40,7% do total de decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional desse ano. Identifica-se que **as taxas de decisão positiva** (número de decisões positivas por cada 100 decisões de pedidos de asilo) diferem de país para país: em 2020, os países com mais decisões positivas por cada 100 decisões de requerentes de asilo, e acima da média europeia (41), foram a Irlanda (74), Áustria (65), Luxemburgo (64), Países Baixos (63), Grécia (55), Eslováquia (50), Chipre (50) e Alemanha (49). Em contraste, os países com as taxas mais baixas de decisão positiva foram, em 2020, a República Checa (11), a Croácia (14), a Polónia (17), a Letónia (21), a França (22) e Portugal (23). Nos dois últimos anos, Portugal surge no grupo de países com taxas de decisão positivas mais baixas (em 2019 e 2020 o país apresenta uma taxa de 23%) e bastante aquém da média europeia.

8. Em 2019 e 2020, Portugal surge entre os países da União Europeia (UE27) com as mais altas **taxas de recusa** (77% do total de decisões de primeira instância nos dois anos). Com taxas de recusa ainda mais expressivas encontra-se nos últimos anos a Hungria (92% em 2019, embora descendo para 73% em 2020), a República Checa (90% em 2019 e 89% em 2020), a Croácia (83% em 2019 e 85% em 2020), a Polónia (87% em 2019 e 83% em 2020) e a França (75% em 2019 e 78% em 2020). Verifica-se, ainda assim, de 2019 para 2020, um ligeiro atenuar da importância relativa das recusas nas decisões de primeira instância proferidas na generalidade dos países da UE27: em 2019, a média da UE27 de taxa de recusa foi de 62%, variando essa taxa entre 34%, observada na Espanha, e 92% na Hungria; quando em 2020, a média da UE27 desce ligeiramente para 59% (-3 pontos percentuais), variando entre uma taxa de recusa de 26% observada na Irlanda (-8pp que a taxa mais baixa do ano anterior) e 89% na República Checa (-3pp que a taxa de recusa mais alta do ano anterior). Em Portugal o aumento dos indeferimentos nos últimos dois anos reflete essencialmente um aumento de **pedidos infundados** (nos termos do artigo 19º da Lei do Asilo, Lei n.º 27/2008, alterada pela Lei n.º 26/2014) de proteção internacional: em 2019, entre os 1.016 indeferimentos, 572 (56,3%) foram indeferidos por serem considerados infundados; e entre os 733 indeferimentos de 2020, 340 foram



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

considerados infundados (46,4%), diminuindo o seu impacto face ao ano anterior. Verifica-se ainda o crescimento em Portugal de **pedidos inadmissíveis** (associados a movimentos secundários no espaço europeu, ou seja, de indivíduos que solicitaram proteção internacional em Portugal depois de terem solicitado asilo noutro Estado-membro) que induzem ao indeferimento imediato: em 2019, 444 pedidos (43,7%) foram considerados inadmissíveis e sujeitos à transferência para outro Estado-membro (nos termos do artigo 19.º-A da Lei do Asilo), e 393 pedidos em 2020 foram considerados inadmissíveis (53,6%).

9. A evolução das taxas de recusa afeta diretamente a importância relativa da **concessão do estatuto de refugiado entre as decisões de primeira instância proferidas**. No último ano, as concessões do estatuto de refugiado continuaram a representar cerca de metade do total de decisões positivas da UE27 (50,1% ou 106.165). Verifica-se em 2020, pela primeira vez, que as concessões de proteção por razões humanitárias (26,2% ou 55.410) passam a suplantam as decisões positivas para proteção subsidiária (23,7% ou 50.250). Em 2019 e 2020 a média da UE27 de **concessões de estatuto de refugiado** foi de 20 em cada 100 decisões proferidas. A importância relativa dos estatutos de refugiado entre o total de decisões proferidas variou, em 2020, entre 4% (na República Checa) e 49% (na Irlanda), diminuindo este intervalo face a 2019, quando variou entre 3% (na Espanha e na Hungria) e 54% (no Luxemburgo). Em Portugal aumentou a expressão da concessão do estatuto de refugiado no total de decisões proferidas: de 8 estatutos de refugiados por cada 100 decisões proferidas em 2019 para 18 em cada 100 decisões em 2020. Entre as decisões positivas de atribuição do estatuto de refugiado, nos dois últimos anos, destaca-se a Alemanha com o maior número de atribuições do estatuto de refugiado (45 mil em 2019 ou 41,3% do total de concessões do estatuto de refugiado na UE27; e de 38 mil em 2020 ou 35,6% do total de concessões do estatuto de refugiado). O impacto das concessões do estatuto de refugiado pela Alemanha, no total de concessões na UE27, tem diminuído gradualmente nos últimos anos, observando-se também uma alteração dos países que se destacam nas posições seguintes: em 2020, o segundo país com maior impacto nas atribuições do estatuto de refugiado na UE27 foi a Grécia com um incremento substantivo das atribuições do estatuto de refugiado (passam a 26 mil e a representar 24,9% do total de concessões do estatuto de refugiado da UE27), seguindo-se a França (11,3% ou 12 mil), a Áustria e os Países Baixos (cada país a representar 4,7% ou 5 mil concessões do estatuto de refugiado na UE27), e a Itália (4,6 mil ou 4,3% do total). Os estatutos de refugiado concedidos por Portugal representaram apenas 0,1% do total da UE27 (60 concessões em 2019 e 75 em 2020). Portugal tem oscilado na importância relativa que assume a concessão do estatuto de refugiado no total das suas decisões positivas de proteção internacional (35,3% em 2019, mas 78,9% em 2020), refletindo que os países podem variar de tendência em função do fundamento que conferem às suas decisões positivas por via de enquadramentos nacionais específicos, como também em função das características dos requerentes de proteção internacional que podem variar de ano para ano.

10. As mulheres aumentam a sua importância relativa nas decisões de primeira instância positivas face à expressão que assumiam no universo dos pedidos de asilo: representam 45,6% do total de decisões positivas em 2019 (+9 pontos percentuais que nos pedidos) e 46% em 2020 (+11pp que nos pedidos), ou seja, verifica-se que a proteção internacional no contexto da UE27 está sensível à **necessidade de proteção específica de mulheres de raparigas**. Verifica-se também que a UE27 está sensível à **necessidade de proteção específica de requerentes menores idade**: em 2020 a importância relativa dos requerentes com menos de 14 anos de idade sobe de 24,1% nos pedidos na UE27 para 36% nas decisões de primeira instância positivas (+12 pontos percentuais). No último ano, os países que mais se destacam neste incremento foram Portugal (os requerentes menores de 14 anos eram 10% nos pedidos, mas passam a representar 37% nas decisões positivas, +27pp) e a Áustria (de 28% nos pedidos passam a representar 55% nas decisões positivas, +27pp). Verifica-se, por outro lado, que **nem todas as nacionalidades têm o mesmo grau de reconhecimento da**



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

necessidade de proteção internacional, o que influi diretamente no volume de decisões favoráveis de cada país em cada ano, sabendo que os países não recebem as mesmas nacionalidades de requerentes: em 2020 as nacionalidades com a maior taxa de reconhecimento a pedidos de proteção internacional na UE27 foram a venezuelana (95%) e a síria (84,9%), seguidos dos nacionais da Eritreia (80,9%), da Somália (60,1%) e do Afeganistão (57,9%); e, em contraste, com as mais baixas taxas de reconhecimento destacaram-se os nacionais da Colômbia (2,5%), da Geórgia (4,3%), do Bangladesh (7,5%), do Paquistão (10,1%), da Ucrânia (11,1%) e da Nigéria (16,8%).

11. A taxa de desistência de pedidos de proteção internacional (número de desistências de pedidos de asilo pendentes de requerentes extracomunitários por cada 100 pedidos de asilo registados) é bastante variável nos países da UE27, não se associando as maiores taxas de desistência aos países com mais pedidos de asilo ou aos países com maiores taxas de recusa. Os cinco países que mais se destacaram no volume de pedidos de asilo na UE27 foram a Alemanha, a França, a Espanha, a Grécia, e a Itália; por sua vez, os países que mais se destacaram nas taxas de recusa de pedidos de asilo na UE27 em 2020 foram a República Checa, a Croácia, a Polónia, a Letónia, a França e Portugal; quando nas taxas de desistência outros países aparecem com maior expressão: em 2020, na Lituânia registaram-se 83 de desistências de pedidos de asilo pendentes por cada 100 pedidos de asilo que entraram nesse ano, seguindo-se a Croácia (81,9%), a Eslovénia (81%), Portugal (72%), Eslováquia (62,5%) e Hungria (60,9%). Por contraste, no último ano, a Alemanha registou apenas 4 desistências por cada 100 novos pedidos de asilo, a Espanha 3 desistências em cada 100 pedidos e a França 3 desistências por cada 100 pedidos. Importa atender que as variações identificadas entre países quanto às taxas de desistência de requerentes de pedidos de asilo, não refletem apenas opções administrativas dos Estado-membros ao nível das suas políticas de asilo, mas podem associar-se ainda às **características da população que cada Estado recebe a requerer proteção internacional** e que é variável. Ora deve reconhecer-se que não apenas os Estados-membros não são homogéneos em termos processuais na sua política de asilo, como também não são homogéneas as populações que cada estado recebe anualmente, sendo umas **nacionalidades** mais associadas à desistência de pedidos de asilo pendentes do que outras: em 2020, as nacionalidades que mais se destacaram nas desistências de pedidos de asilo pendentes num Estado-membro europeu foram a afegã, a paquistanesa, a síria, a iraquiana e a marroquina.

12. Com o aumento sem precedentes do número de pessoas deslocadas a chegar à Europa, em situação irregular e vulnerável, muitas delas potenciais beneficiárias de proteção, a União Europeia confrontou-se com uma “crise” humanitária para a qual teve de dar resposta legalmente, financeiramente e institucionalmente, tendo criado vários **mecanismos complementares de proteção temporária**. Em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a *Agenda Europeia da Migração* e definiu propostas de **recolocação**, a partir da Grécia e de Itália, e de **reinstalação** de países extracomunitários (especialmente da Turquia primeiro, e depois também do Egípto). As pessoas deslocadas não se distribuíram de forma equilibrada no espaço europeu, tendo alguns Estados-membros sido mais afetados, pelo que estes mecanismos procuraram promover um compromisso da UE e um maior esforço dos Estados-membros de, em cooperação, redistribuírem as pessoas com necessidades de proteção internacional, assumindo nesse âmbito compromissos políticos de recolocação e reinstalação. Os esforços dos Estados-membros não têm sido, porém, equilibrados, verificando-se que a maioria dos países não cumpre plenamente os seus compromissos de recolocação e de reinstalação. Neste âmbito, um número restrito de Estados-membros, entre os quais Portugal, tem-se mostrado mais solidários do que outros para a boa execução dos mecanismos europeus de emergência dos últimos anos.

13. Portugal adquiriu um novo posicionamento no panorama europeu no âmbito da proteção internacional, participando em vários mecanismos europeus de apoio à proteção internacional que induziram ao



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

incremento desta realidade no país. Entre 2015 e 2020, **a chegada de pessoas para proteção internacional em Portugal assumiu seis canais distintos**, o que contrastou com o que se verificava antes. Até 2015, os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados já em território nacional por via de *pedidos espontâneos*. Entre 2015 e 2020, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar enquadrada para além de pedidos em território nacional, por mais cinco mecanismos: (1) a proteção através do *mecanismo de recolocação* (que vigorou entre dezembro de 2015 e abril de 2018, e sobre o qual Portugal tinha o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo recolocado um total de 1.550, ou seja, executou 52,5% do seu compromisso); (2) o *Acordo UE/Turquia 1x1* assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo recebido 142 refugiados, executando 71% do seu compromisso); (3) o *mecanismo de reinstalação 2018-2019* (com o compromisso de o país reinstalar da Turquia e do Egito 1.010 pessoas, das quais até ao final de 2020 o país recebeu 631, ou seja, 62,5% de execução); (4) o mecanismo de *recolocação voluntária de menores não acompanhados*, que vigora desde 2020 (com o compromisso de acolhimento até 500 crianças e jovens, das quais 72 chegaram a Portugal em 2020, execução até ao final de 2020 de 14,4%) e (5) o *mecanismo de recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia* para o acolhimento, numa fase inicial, de 100 pessoas, das quais 3 chegaram em 2020. Desde julho de 2018, Portugal tem procedido ainda à recolocação *ad hoc* de barcos humanitários a partir de Itália e Malta não havendo, porém, neste âmbito compromissos políticos definidos entre Estados-membros. Ora assumindo-se a reinstalação como um esquema de proteção internacional no qual as pessoas chegam da Turquia ou do Egito já com estatuto de refugiado, estas chegadas não estão contabilizadas no número anual de pedidos de proteção internacional em território nacional. Em contrapartida, no âmbito do mecanismo de recolocação as pessoas que chegam para proteção internacional a Portugal (de Itália e Grécia até abril 2018, de Itália e Malta desde julho de 2018 e da Grécia desde março de 2020) procedem à instrução do processo de concessão de proteção internacional já em território português, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional a Portugal.

14. O incremento dos pedidos de proteção internacional a Portugal é particularmente evidente nos últimos anos, coincidindo com o ocorrido ao nível europeu, e que contrasta bastante com o observado no início da presente década: de 275 pedidos em 2011, o país passou para 1.834 pedidos em 2019 (quase sete vezes mais), valor mais elevado alguma vez apurado no país. Em 2019, face ao ano anterior, Portugal registou um incremento de +41,6% pedidos de proteção internacional em território nacional, depois de em 2018 se ter verificado uma diminuição face ao ano anterior (-26,6%). Em 2020, porém, Portugal regista uma redução do número de pedidos de proteção internacional em território nacional para 1.002 (-45% face ao ano anterior), tendência coincidente com o verificado no contexto europeu (-33% na UE27) e que reflete, nomeadamente, os efeitos da pandemia Covid-19. Ao apuramento global dos pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional tem acrescido ainda o número de refugiados que entra no país anualmente ao abrigo do mecanismo de *reinstalação* (que incluiu o programa Turquia 1x1, entre 2016 e 2017, e o mecanismo de reinstalação 2018-2019) já com deferimento de proteção internacional assegurado (e por isso sem necessidade de solicitar pedido de proteção internacional em território nacional), tendo em 2019 sido apurado o valor mais elevado de reinstalações no país, com a entrada de 376 refugiados (190 vindos do Egito e 186 da Turquia). Em 2020 o número de reinstalados no país volta a ser reforçado, com 222 refugiados transferidos para Portugal (30 vindos do Egito e 192 da Turquia), ainda no âmbito do compromisso nacional para o mecanismo de reinstalação 2018-2019.

15. Em Portugal, os requerentes de proteção internacional têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país, desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, tendo ainda efeito



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

suspensivo os pedidos de recurso a indeferimentos, pelo que durante esse período podem continuar a receber apoio social. **As condições materiais do acolhimento só são asseguradas pelas instituições nacionais se os requerentes não dispuserem de recursos suficientes.** Enquanto os requerentes aguardam a admissibilidade do seu pedido (até 30 dias) são encaminhados para os Centros de Acolhimento (CAR), geridos pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR). Admitido o pedido do requerente de asilo, e tendo o mesmo obtido uma autorização de residência provisória para a instrução do processo, compete ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, através do ISS, suportar os encargos da atribuição das condições materiais de acolhimento aos requerentes de proteção internacional que se encontrem em Portugal até decisão final do processo, sendo nesta fase os requerentes encaminhados para o Grupo Operativo do *Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional*, coordenado pelo ISS até ao final de 2020, para definição de plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem o Grupo Operativo. Nos últimos anos aumentaram os pedidos espontâneos de proteção internacional a Portugal, o que induziu a um **aumento da população encaminhada para o CAR** (essencialmente homens, solteiros, que chegam sozinhos em situação de carência económica) que, por ter uma capacidade limitada, ficou sucessivamente em situação de **sobrelotação**, e conduziu ao aluguer de alojamentos externos do CAR (2019 e 2020 foram os anos em que o CPR mais recorreu a alojamentos externos, respetivamente, 82,5% e 73,9% dos casos em acolhimento). A situação pandémica Covid-19 também fez transparecer os desafios associados ao alojamento de requerentes de proteção internacional em Portugal, em alguns casos em situações de sobrelotação (nomeadamente em *hostels* e residenciais) por se identificarem genericamente limites de capacidade nas instituições de acolhimento em assegurarem alojamento num mercado imobiliário com escassez de oferta e preços crescentes. Este **incremento dos pedidos espontâneos** também se sentiu, por sua vez, **nas situações encaminhadas para o Grupo Operativo**: o ISS assegurou o apoio ao acolhimento e integração dos requerentes de proteção internacional cujo pedido foi admitido, e a Santa Casa Misericórdia de Lisboa (SCML) apoiou os requerentes em situação de recurso e/ou sem autorização de residência provisória. Atendendo a que **aumentaram bastante os indeferimentos de proteção internacional** nos últimos anos, **uplicaram os encaminhamentos do Grupo Operativo para apoio da SCML** (de 327 em 2018 sobem para 702 em 2019 e 741 em 2020), passando esses encaminhamentos a representar 75% dos processos avaliados pelo Grupo Operativo no último ano.

16. A partir de 2015, em consequência da criação do *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações*, face à pressão migratória na Europa e à nova realidade da entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional através de mecanismos de proteção europeus (para os quais o país assumiu compromissos), **Portugal definiu um novo programa de acolhimento para os recolocados e reinstalados**, passando o anterior modelo de acolhimento a aplicar-se apenas aos requerentes de pedidos espontâneos de proteção internacional. Neste programa de acolhimento, coordenado pelo ACM, foi ampliada a duração do acolhimento para 18 meses e expandido o número de instituições envolvidas no acolhimento, sendo definida uma rede de parceria e cooperação de entidades de acolhimento descentralizada por todo o território nacional, organizadas em consórcios com parcerias diretas com o Estado português. Sobressai dos dados de monitorização que quase a totalidade das pessoas em acolhimento em 2020 tinha **inscrição no SNS** (98,9% dos casos chegados por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 98,2% dos casos chegados por via do programa de reinstalação 2018/2019), contrastando com a prevalência na **obtenção do NISS** que é variável e ligeiramente menos favorável (89,9% das pessoas chegadas pelo mecanismo de recolocação e 83,3% no caso das pessoas reinstaladas), mas em franca melhoria face aos resultados apurados anteriormente, quando apenas cerca de metade das pessoas em acolhimento chegadas a partir desses mecanismos estava a conseguir ter o NISS. A taxa de **obtenção do NIF** também não é integral (89,9% das pessoas da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 84,8% na reinstalação). Sendo certo que a **inscrição no IEFP** das pessoas em



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

acolhimento tem maior prevalência nos mecanismos com mais tempo de implementação, no caso dos mecanismos ativos em 2020, e reconhecendo o contexto atípico de pandemia, identificaram-se zero inscrições no IEFP (em 2019, a prevalência foi de 20,2% de pessoas inscritas no universo de pessoas que chegaram por recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, e 32,1% de pessoas da reinstalação), verificando-se ainda que um universo muito diminuto procedeu à inscrição em cursos de formação profissional em 2020 (9 pessoas na recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 46 pessoas no programa de reinstalação). Em 2020, apenas uma minoria das pessoas recolocadas e reinstaladas em acolhimento teve **acesso a aulas de portugueses** (36,6% das pessoas reportadas do mecanismo de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 36,3% das pessoas chegadas por via do programa de reinstalação 2018/2019). O contexto de pandemia pode explicar esta quebra acentuada no universo de recolocados e reinstalados com acesso a aulas de portugueses.

17. Nos últimos seis meses do programa de acolhimento há a fase de ***phasing out do acolhimento***, com o objetivo de avaliar a situação socioeconómica dos beneficiários do programa ao fim de um ano de permanência em Portugal, e monitorizar a efetividade das dimensões de integração. Em 2020 foram realizados 568 atendimentos de *phasing out*, dos quais 400 de pessoas que chegaram a Portugal pelo mecanismo de reinstalação (programa de 2018/2019) e 168 de pessoas chegadas em recolocação *ad hoc* de barcos humanitários. Relativizando o número de pessoas atendidas por total de pessoas chegadas em cada mecanismo europeu (631 da reinstalação e 217 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários até ao final de 2020) e deduzindo os movimentos secundários de saída sem retomas (50 da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários e 48 da reinstalação), identifica-se que só uma parte dos beneficiários do programa de acolhimento chegou à fase do *phasing out*: cerca de 60% dos reinstalados e 38% dos recolocados *ad hoc* de barcos humanitários. Verifica-se no último ano um número crescente de pessoas dispensadas das sessões de *phasing out* (47 pessoas), bem como de pessoas que abandonaram o *phasing out* sem concluírem a participação nas três sessões de acompanhamento previstas (67 abandonos) ou faltaram a sessões para as quais foram convocados (18 faltas). Deve reconhecer-se o efeito do contexto pandémico vivido em 2020, tendo as restrições no atendimento nos serviços públicos e nas deslocações entre municípios condicionado em alguns períodos do ano tanto a marcação destas sessões de *phasing out* como a comparência dos beneficiários. Observa-se que uma parte importante das pessoas conclui o *phasing out* sem ter **emprego** e sem mostrar motivação para efetuar procura ativa de emprego (172 em 2020 ou 41,4% das pessoas em *phasing out*); sem o **domínio da língua portuguesa**, não a entendendo nem falando (145 pessoas), ou com um fraco domínio da língua, carecendo de tradutor para estabelecer uma conversa (19%), tendo apenas 7,5% sido considerados aptos no domínio da língua portuguesa; e com a **habitação** como um desafio à integração (41% dos beneficiários do acolhimento em *phasing out* ou 169 pessoas), tendo 37% dos acompanhados em *phasing out* habitação já assegurada. Resulta que, em 2020, das 369 pessoas que concluíram o programa de acolhimento, 77% foram encaminhadas para apoios sociais (255 para apoio do ISS e 30 para a SCML), tendo apenas 12,7% (ou 47 pessoas) sido consideradas autónomas para prosseguir a sua vida em Portugal.

18. Nos dados da integração dos beneficiários de proteção internacional só é possível retratar aqueles que não estão autónomos e carecem de acompanhamento social, uma vez que só esses se encontram nas bases de dados administrativos nacionais. Considerando o canal de entrada em Portugal, identifica-se que são os que apresentaram pedidos espontâneos de proteção internacional, aqueles que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS (os entrados em mecanismos europeus representaram apenas 13,2% em 2018, 5,8% em 2019 e 17,4% em 2020 do total de acompanhamentos sociais do ISS), ou seja, são esses os que revelam situações de maior carência económica e de proteção social. Deve atender-se que o programa de acolhimento é mais aprofundado e prolongado nos chegados através de mecanismos europeus (18 meses e com várias dimensões de integração salvaguardadas de princípio), do que no caso dos pedidos espontâneos, o



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

que pode induzir a que os recolocados e reinstalados não se encontram em acompanhamento social do ISS porque estão enquadrados nos apoios das *lump sum*. Identifica-se, por outro lado, que são as mulheres, em termos relativos, as que estão mais dependentes do acompanhamento social do ISS. Destacando-se ainda, neste universo de dependentes de apoios sociais, pessoas com entre 19 e 39 anos de idade (44,4%) e com menos de 18 anos (33,6%), e perto de dois terços tem habilitações inferiores ao secundário, dos quais 13% não tem habilitações. Os agregados familiares com filhos representam o maior grupo (37,6%) dos beneficiários de acompanhamento social do ISS, seguindo-se o grupo dos agregados monoparentais (23,2%). Nas principais nacionalidades dos beneficiários de acompanhamento social do ISS destacaram-se, em 2020, Angola (19%), Ucrânia (10%), Síria (9%), Paquistão (5%), Sudão (4%) e Iraque (4%). Não há informação disponível sobre quem se autonomizou de apoios sociais, embora não constar das bases de dados dos apoios sociais seja, em si, um resultado da efetividade da integração desses refugiados e da sua contribuição para o país. Estima-se que **53,4% dos beneficiários de proteção internacional em Portugal encontrava-se, no final do ano de 2020, já em situação de autonomia** e, por isso, já em situação de contribuição para o país, não constando, por isso, dos dados do acompanhamento social.

19. Se é possível aferir o total de pessoas que requereram proteção internacional em Portugal ao longo dos anos (total de 2.225 em 2019, agregado de 1.849 pedidos e 376 por via do mecanismo de reinstalação, e total de 1.224 em 2020, agregado de 1.002 pedidos e 222 transferências para Portugal por reinstalação), bem como o número de decisões favoráveis (175 em 2019 e 90 em 2020) e o número de pessoas que por ano adquiriram o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária (296 em 2019 e 94 em 2020), é difícil porém apurar o **número acumulado de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal**: o SEF apurou que no final de 2020 estariam um total de 2.461 pessoas com título válido de proteção internacional (1.230 com estatuto de refugiado e 1.231 com título de proteção subsidiária). O *stock* de titulares de autorização de residência com estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária mostra que foi nos últimos anos que a maioria dos títulos foi atribuída, associando-se, nomeadamente, ao aumento das chegadas por via de mecanismos de proteção internacional europeus (da reinstalação, integrando as entradas pelo Acordo UE/Turquia 1x1 entre 2016 e 2017 e a *pledge* 2018-2019, e da recolocação, entre 2015 e 2018, e mais recentemente da recolocação *ad hoc* de barcos humanitários, da recolocação ao abrigo do acordo bilateral celebrado entre Portugal e a Grécia e da recolocação de menores não acompanhados da Grécia). Entre os 1.230 cidadãos beneficiários do **estatuto de refugiado** no final de 2020, 584 (ou 47,5%, quase metade desse universo) estava na primeira autorização de residência de estatuto de refugiado com validade de cinco anos, recordando-se que o incremento nas decisões favoráveis a pedidos de proteção internacional e nas transferências de reinstalados e recolocados em proteção internacional na União Europeia para Portugal se fez exatamente nos últimos cinco anos. Deste universo de titulares do estatuto de refugiado no final de 2020, 262 (21,3%) procederam à renovação da autorização de residência do estatuto de refugiado, retratando este subconjunto os refugiados residentes no país há mais anos e/ou com chegada anterior a 2015. No universo do *stock* de titulares de AR de refugiado identificam-se **53 nacionalidades**, das quais as três mais numerosas (Síria, Eritreia e Iraque) agregam 54,6% do total de AR de refugiados. Por sua vez, entre os 1.231 **beneficiários de proteção subsidiária** no final de 2020, 479 (38,9%) eram titulares de uma autorização de residência concedida ao abrigo da Lei do Asilo e 153 (12,4%) eram titulares de autorização de residência enquadrada no regime excecional por razões humanitárias da Lei de Estrangeiros. Sabendo que as autorizações de residência de proteção subsidiária têm uma validade inicial de três anos (menos dois anos que no estatuto de refugiado), que é renovável por períodos iguais, identifica-se que há ligeiramente maior expressão das renovações deste título por estes beneficiários de proteção internacional (346 ou 28,1%) que a identificada para os titulares do estatuto de refugiado. No universo do



www.om.acm.gov.pt / om@acm.gov.pt

stock de titulares de AR de proteção subsidiária, no final de 2020, as três mais numerosas (Síria, Iraque e Ucrânia) representam 57,4% do total de AR de proteção subsidiária.

12

20. A Lei do Asilo salvaguarda a preservação da unidade familiar. Deste modo, Portugal, embora longe da expressão numérica de outros Estados-membros da UE27, tem **incrementado o número de autorizações de residência por reagrupamento familiar em extensão à proteção internacional concedida**: no final de 2019 Portugal tinha registo de 244 autorizações de residência válidas por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional, quase o triplo face ao contabilizado em 2018 (96), das quais cerca de 49,6% das autorizações de residência por reagrupamento familiar eram de beneficiários com estatuto de refugiado (121) e 50,4% (ou 123) de beneficiários de proteção subsidiária no país. Este incremento das autorizações de residência por reagrupamento familiar de beneficiários de proteção internacional em Portugal acompanha o próprio incremento dos residentes com estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, especialmente sentido desde 2016. A 31 de dezembro de 2020, o SEF contabilizou 230 titulares de uma autorização de residência válida por reagrupamento familiar de titular de proteção internacional no país, dos quais 118 eram de beneficiários de proteção subsidiária e 112 do estatuto de refugiado, representando este universo 9,3% dos titulares de proteção internacional em Portugal, ou seja, 9 pessoas em cada 100 beneficiários de proteção internacional em Portugal teve a sua proteção enquadrada por via do reagrupamento familiar com um titular de proteção subsidiária ou com estatuto de refugiado. Identifica-se que globalmente no reagrupamento familiar (e ao contrário do observado nos pedidos e concessões de proteção internacional) predomina o sexo feminino: 75 das 118 autorizações de residência por reagrupamento familiar de titulares de proteção subsidiária eram do sexo feminino (63,6%), e 60 das 112 autorizações por reagrupamento familiar de titulares de estatuto de refugiado em Portugal (53,6% com o sexo feminino). Nas autorizações de residência por reagrupamento familiar com titulares de proteção subsidiária destacam-se os nacionais da Síria, do Paquistão e da Guiné; e com beneficiário do estatuto de refugiado destacam-se os nacionais do Paquistão, do Bangladesh e da Eritreia.

21. A **aquisição da nacionalidade portuguesa** assume-se como uma importante dimensão de integração dos beneficiários de proteção internacional, induzindo também ao acesso de direitos no país e no espaço mais alargado da União Europeia. O incremento do número de beneficiários de proteção internacional em Portugal, em especial desde 2016, começou a refletir-se também no universo dos que adquiriram a nacionalidade portuguesa depois de acumularem 5 anos de residência. Identifica-se especialmente nos últimos dois anos o incremento dos titulares de proteção internacional que adquiriram a nacionalidade portuguesa: 115 em 2019 e 167 em 2020 (tinham sido apenas 28 em 2018). Nestes “novos cidadãos portugueses” destacam-se os indivíduos do sexo masculino, e como principais países de nacionalidade de origem, o Paquistão, o Irão, a Guiné e a Eritreia.