



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Avaliação da implementação das políticas de integração de refugiados em Portugal: o caso de Lisboa

Maria Inês Mesquita Tavares Almeida Andrade

Mestrado em Políticas Públicas

Doutor João Miguel Duarte de Carvalho, Investigador Integrado  
CIES\_ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

novembro, 2022





SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Avaliação da implementação das políticas de integração de refugiados em Portugal: o caso de Lisboa

Maria Inês Mesquita Tavares Almeida Andrade

Mestrado em Políticas Públicas

Doutor João Miguel Duarte de Carvalho, Investigador Integrado  
CIES\_ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

novembro, 2022





## **Dedicatória**

Aos meus pais, que me terem providenciado a minha educação e me ensinaram o valor da empatia e a importância de não ser indiferente aos problemas do mundo.



## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, o Professor João Carvalho, pela confiança e dedicação. Agradeço também àqueles que me acompanharam sempre e me auxiliaram na revisão desta tese: Carlos Andrade, Duarte Anjos e Vanessa Fernandes.

## **Resumo**

Desde a crise migratória de 2015 na Europa, a temática da integração dos refugiados afigura-se importante, principalmente num cenário em que a Europa assume cada vez mais o compromisso de receção de vagas de refugiados. Em Portugal, os estudos disponíveis sobre a integração de refugiados são escassos, pelo que se torna pertinente aprofundar a investigação académica neste âmbito. Tendo em conta a importância do poder local nos moldes em que a integração em Portugal é realizada, esta dissertação tem como objetivo a realização de uma avaliação da efetividade do Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx). Dada a insuficiência de dados disponíveis sobre este tema, aliada à falta de disponibilidade das instituições de acolhimento envolvidas no PMAR Lx em prestar entrevistas neste estudo, a avaliação apresentada nesta dissertação baseia-se em informações providenciadas nos meios de comunicação social.

**Palavras-chave:** políticas públicas, políticas de integração, refugiados, integração local

## **Abstract**

Since the migrant crisis of 2015 in Europe, the issue of refugee integration has become more relevant than ever, especially in a scenario where Europe is increasingly committed to receiving refugees. In Portugal, the available studies on the integration of refugees are scarce, so it becomes pertinent to deepen academic research in this area. Considering the importance of local power in the way in which integration is carried out in Portugal, this dissertation aims to carry out an evaluation of the effectiveness of the Municipal Plan for the Reception of Refugees in the City of Lisbon (PMAR Lx). Given the lack of available data on this topic, combined with the lack of availability of host institutions involved in PMAR Lx to provide interviews in this study, the evaluation presented in this dissertation is based on information provided in the media.

**Keywords:** public policies, integration policies, refugees, local integration

## Índice

Dedicatória.....	i
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Abstract.....	v
Introdução.....	1
Distinção entre imigrantes e refugiados.....	1
Relevância do tema.....	2
Explicação da questão de partida.....	2
Apresentação do quadro de análise.....	3
Metodologia.....	4
Capítulo 1.....	6
1.1 Enquadramento do fenómeno dos refugiados na Europa.....	6
1.2 Crise do asilo e planos de redistribuição europeus.....	7
1.3 Contextualização da crise dos refugiados em Portugal.....	8
Capítulo 2.....	10
2.1 O processo de integração dos imigrantes.....	10
2.2 Definição de políticas de integração.....	11
2.3. Contextualização das dimensões de análise.....	13
Capítulo 3.....	15
3.1. Integração de refugiados em Portugal.....	15
3.2. Criação de planos municipais.....	16
3.3. Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx).....	18
Capítulo 4.....	21
4.1. Discursos políticos.....	21
4.2. Implementação da política.....	23
4.2.1. Aprendizagem da língua portuguesa.....	23
4.2.2 Acesso ao mercado de trabalho.....	26
4.2.3 Acesso à saúde.....	28
4.2.4. Acesso à educação.....	30
4.2.5. Acesso à habitação.....	32
4.3. Considerações finais sobre a implementação da política.....	34
Conclusão.....	38
Bibliografia.....	41

# Introdução

## Distinção entre imigrantes e refugiados

O crescimento exponencial dos fluxos migratórios para a Europa a partir de 2015 foi conduzindo à necessidade de uma reconfiguração das categorias tradicionais dos vários tipos de migrantes. As Nações Unidas definiram originalmente o termo refugiado como uma pessoa que “[...] *temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se de proteção desse país [...]*”.<sup>1</sup> Tradicionalmente, é associado aos imigrantes o movimento voluntário, dependente da sua própria agência com vista a melhorar a sua condição atual numa nova localização. Já aos refugiados associa-se o movimento involuntário, forçado, e condicionado por fatores estruturais do seu contexto de origem.

Contudo, dada as novas características do fenómeno migratório dos últimos anos, a caracterização das categorias de imigrante e de refugiados merece alguma revisão. De facto, da mesma forma que um imigrante se pode sentir forçado a sair do seu país graças a constrangimentos externos, também o refugiado tem autonomia relativamente à própria mobilidade. Não estando necessariamente desprovido de autonomia nos seus movimentos, o refugiado poderá fazer a escolha de permanecer no primeiro país de acolhimento ou de transitar para um novo destino, à procura de melhores condições de asilo e oportunidades de trabalho e educação mais adequadas ao seu perfil e aptidões (Oliveira, 2022). Tal realidade expõe um movimento migratório voluntário com o objetivo de procura de condições mais favoráveis. Deste modo, tais características, como as acima referidas, não podem ser associadas apenas a imigrantes.

Tendo isto em conta, Oliveira (2022) e outros autores têm proposto uma extensão daquilo que se considera um “refugiado” no contexto migratório contemporâneo, sugerindo que este conceito deve abranger casos de abandono do país de origem por razões económicas ou ambientais. Numa publicação acerca da integração de refugiados, a OECD (2016) coloca os refugiados numa categoria mais abrangente de migrantes por

---

<sup>1</sup> Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951. Este documento sofreu alterações no Protocolo Adicional à Convenção Relativa aos Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967.

razões humanitárias, que se refere às pessoas a quem foi concedida proteção face a um pedido de asilo<sup>2</sup>. Por sua vez, os requerentes de asilo distinguem-se dos migrantes por razões humanitárias por serem pessoas cujo pedido de asilo se encontra pendente (OECD, 2016).

## **Relevância do tema**

O tema da integração de refugiados é digno de ser explorado através da investigação académica dada a escassez de estudos deste âmbito realizados em Portugal, sendo que a informação disponível sobre as políticas públicas neste foro sofre de falta de dados, dispersão de informação e critérios distinto de recolha. (Costa *et al.*, 2021). Santinho (2016) assinala a disparidade entre estudos disponíveis sobre imigrantes e aqueles sobre requerentes de asilo, afirmando que, relativamente aos últimos, os estudos são “bastante escassos, ou praticamente inexistentes” (Santinho, 2011, p. 60).

A nível europeu, a questão da imigração e dos refugiados tem sido associada ao crescimento dos partidos de direita radical. A conjuntura atual na Europa, com eleições recentes que viram a tomada de poder do governo por partidos associados à extrema-direita, como em Itália<sup>3</sup> ou na Hungria<sup>4</sup>, ressalta a importância do estudo da imigração e da problemática da integração de migrantes em contexto europeu.

## **Explicação da questão de partida**

Nesta dissertação, irei procurar realizar a análise da efetividade do Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx). Para atingir este objetivo irei analisar a política para a integração dos refugiados em Lisboa entre 2015 e examinar o processo de implementação desse plano para avaliar em que medida a implementação da política de acolhimento de refugiados em Lisboa atinge os objetivos

---

<sup>2</sup> Os “migrantes humanitários” podem ser tanto refugiados como pessoas que foram recolocadas ao abrigo de programas humanitários ou através de patrocínios privados (OECD, 2016).

<sup>3</sup> Giorgia Meloni foi eleita primeira-ministra em Itália em outubro de 2022. A imigração foi um tema presente nos seus discursos, prometendo, após a sua eleição, a introdução de medidas para o bloqueio da entrada de requerentes de asilo em Itália, a partir do norte de África (The Guardian, 2022).

<sup>4</sup> Viktor Orbán, primeiro-ministro da Hungria desde 2010, referiu-se a si própria, numa declaração pública, como um político anti-imigração (Hungary Today, 2022), sendo apologista de uma homogeneidade étnica na Hungria (Reuters, 2022).

inicialmente propostos pelos políticos. Desta maneira, a questão de investigação que orienta este estudo consiste em avaliar “Qual o nível de congruência entre os objetivos da política e o processo de implementação do plano de acolhimento de refugiados em Lisboa?”.

## **Apresentação do quadro de análise**

O acolhimento de refugiados em Portugal é um fenómeno recente, pelo que os dados empíricos acerca da sua integração são escassos. No início desta investigação, propus-me fazer uma avaliação da efetividade do Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa, desde a sua implementação, em 2015, até ao presente, seguindo um enquadramento conceptual formulado por Czaika e De Haas (2013).

Este quadro avalia a efetividade de políticas migratórias através da análise de discrepâncias entre quatro níveis em que as políticas podem ser conceptualizadas.

Num primeiro nível, encontram-se os discursos políticos, ou seja, os objetivos que figuras políticas apresentam para colmatar um problema emergente. Estes discursos podem ser influenciados por uma variedade de fatores, como grupos de interesse e constrangimentos institucionais.

Aos discursos políticos segue a formulação das políticas públicas concretas, o segundo nível conceptual, estabelecidas na forma de leis, regulamentos ou medidas concretas. Trata-se de documentos legais que surgem em resposta aos discursos políticos. São, portanto, uma resposta à existência de um problema previamente identificado.

A primeira *gap* inerente a este modelo de análise é a *discursive gap*, ou seja, a discrepância entre o discurso político e as políticas desenhadas. Note-se que esta *gap* não é um bom indicador para avaliar a efetividade de uma política (Czaika and De Haas, 2013). Os discursos de figuras públicas da esfera política tendem a ser influenciados e adaptados a agendas políticas, às expectativas do eleitorado e dos cidadãos em geral.

Num terceiro nível, surge a concretização da política, ou seja, a sua implementação, a qual é afetada pela autonomia dos agentes envolvidos, os recursos disponíveis, interesses específicos e outras limitações. A discrepância entre as políticas em papel e a medida em que as políticas foram implementadas, a *implementation gap*, é a primeira que pode ser considerada um *policy failure*, dado que se trata de um indicador de que as propostas de resolução de um problema não foram devidamente aplicadas (Czaika and De Haas, 2013).

O quarto nível deste quadro de análise corresponde aos *migration outcomes*, que se trata dos efeitos decorrentes da implementação da política, nomeadamente em mudanças na direção, no volume, na composição e no espaço temporal em que as migrações ocorrem. A medida em que as políticas implementadas conseguiram afetar a imigração corresponde à *efficacy gap*, a segunda que pode ser considerada um *policy failure* (Czaika and De Haas, 2013). O estudo a ser desenvolvido no presente trabalho debruça-se assim sobre a efetividade de uma política de integração. Assim, por uma questão de coerência, os *migration outcomes* serão avaliados tendo em conta a taxa de retenção de refugiados em Portugal e, em particular, em Lisboa.

## **Metodologia**

Tendo este quadro conceptual como ponto de partida para o meu estudo, a falta de dados e informação relevantes para a análise da implementação da política de integração de refugiados em Lisboa afigurou-se um problema desde o início da investigação.

A escassez de dados sobre a implementação da do Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados em Lisboa seria colmatada com recurso a entrevistas dirigidas a agentes em terreno cuja intervenção incidisse no acolhimento e integração de refugiados e concretização de políticas públicas para este efeito. Foram contactadas várias instituições da rede de parceiros do PMAR Lx, nomeadamente o Conselho Português para os Refugiados, o Serviço Jesuíta aos Refugiados, a Santa Casa da Misericórdia, a associação CRESCER e a União das Misericórdias Portuguesas, para além de outras associações como a Casa do Brasil, o SOS Racismo e o *Humans Before Borders*. Contactei também figuras da Administração Pública com atuação na área das migrações no Município de Lisboa, mas persistiu a falta de respostas.

A realização de entrevistas a refugiados para a partilha do seu processo de integração não foi possível. Aqueles que foram contactados, que eram refugiados afegãos que chegaram a Portugal em 2021 após a tomada do poder pelos talibãs no Afeganistão, tinham partido para a Alemanha antes do término do programa de acolhimento. Apesar disso, manifestaram receio em partilhar a sua experiência de acolhimento, dadas as críticas que teriam relativamente à instituição que os recebeu.

Confrontada com a ausência de informação de entidades envolvidas na implementação da política, a investigação empírica dependeu de dados providenciados pela comunicação social. As notícias às quais recorri para a avaliação da implementação

da política em análise constituem os indicadores possíveis para fazer esta análise, dada a falta de informação oficial sobre a matéria e a recusa de entrevistas por parte dos agentes em terreno.

Na ausência de notícias particulares sobre o caso de Lisboa, recorri a indicadores referentes à integração de refugiados em Portugal. Em 2015, aquando da criação do Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados, Lisboa, que detém 5% da população portuguesa, propôs-se acolher aproximadamente 10% do número total de refugiados que seriam atribuídos a Portugal pela Comissão Europeia (CML, 2015). Assim, os problemas mencionados nas notícias de âmbito nacional aplicar-se-ão também ao contexto da capital.

Tendo estas limitações em consideração, a avaliação da implementação da política e da efetividade da mesma será feita com recurso a dados gerais, que pintarão um quadro generalizado, ainda que incompleto, da integração da população refugiada em Lisboa. Seriam necessários mais dados para fazer uma avaliação mais fiável. Contudo, a escassez de dados estatísticos em conjugação com a falta de disponibilidade das instituições de acolhimento de refugiados em Lisboa, dificultam a compreensão dos problemas na implementação da política em análise e a deteção das potenciais *gaps* enunciadas pelo quadro de análise.

Como veremos adiante, as dimensões de análise selecionadas para este estudo são a aprendizagem da Língua Portuguesa, o acesso ao mercado de trabalho, o acesso à saúde, o acesso à educação e o acesso à habitação, identificadas por Ager e Strang (2008) como centrais para uma integração plena e de sucesso na sociedade de acolhimento.

# Capítulo 1

## 1.1 Enquadramento do fenómeno dos refugiados na Europa

A União Europeia garante uma política de asilo que consagra a todas as pessoas a liberdade de circulação com as mesmas condições de segurança dentro do espaço conjunto dos Estados-membros. A gestão das migrações constitui um domínio partilhado por todos os membros dentro de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. No entanto, todos os Estados-membros têm autonomia na decisão sobre a sua política migratória nacional e as pessoas que cada um permite entrar nas suas fronteiras; tal situação resulta por vezes numa falta de consenso entre todos os países relativamente à matéria de migração (Padilla and Goldberg, 2017).

O ano de 2015 marcou um ponto de viragem na política de asilo europeia, tendo sido registado o maior número de pessoas deslocadas e requerentes de asilo desde a Segunda Guerra Mundial. A guerra civil que despoletou na Síria conduziu a este fenómeno. Uma vaga significativa de cidadãos sírios procurou sair do seu país. Contudo, não conseguiram obter estatuto legal em países árabes vizinhos. Nestes territórios, não eram reconhecidos como refugiados, pelo que não tinham direito a trabalhar e os menores não se encontravam inseridos em nenhum sistema escolar. Desta maneira, a Europa tornou-se um destino atrativo, dadas as diretrizes da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, que consagra o direito ao asilo, estabelece os seus direitos e estipula as responsabilidades de cada Estado-membro das Nações Unidas neste contexto.

Esta realidade culminou na elaboração de uma Agenda Europeia de Migrações, que assenta em quatro pilares: a redução de incentivos à imigração ilegal; a proteção de vidas humanas e a garantia da segurança das fronteiras externas da Europa; a conceção de proteção a nível da União Europeia; e a fomentação de uma nova política em matéria de migração legal (Padilla, França and Vieira, 2022).

O terceiro pilar desta nova política europeia manifestou-se na aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo, desenvolvido para garantir um tratamento igual a todos os requerentes de asilo na Europa. Com mecanismo, pretendia-se alcançar a redução dos incentivos à imigração ilegal, a segurança dos migrantes e das fronteiras externas da Europa, a oferta de proteção através de uma política de asilo coesa e a promoção de uma nova política para a migração legal (Padilla and Goldberg, 2017).

## 1.2 Crise do asilo e planos de redistribuição europeus

No contexto da nova Agenda Europeia de Migrações, foram publicadas propostas de reinstalação e recolocação de requerentes de asilo na Europa, inseridas na Agenda Europeia para a Migração, a ser implementada entre 2015 e 2020. Neste seguimento, a Comissão Europeia estabeleceu dois programas de reinstalação a partir de 2016: o *Acordo UE/Turquia* e *Reinstalação Esquema 50.000*; estes, por intermédio de acordos multilaterais e nacionais, contaram com o apoio financeiro do orçamento da Comissão Europeia para a reinstalação<sup>5</sup> de pessoas deslocadas oriundas de regiões externas à União Europeia. No entanto, estes esforços não tiveram os efeitos pretendidos, dado que os Estados-membros não chegaram a acordo relativamente à partilha de responsabilidades para o acolhimento de migrantes.

Face a esta divergência de interesses e disposição para acolher as quotas de requerentes de asilo atribuídas a cada Estado-membro, a Comissão Europeia criou um Pacto para a Migração e Asilo para garantir um maior equilíbrio na divisão de responsabilidades entre Estados-membros e uma melhor integração dos migrantes chegados à Europa. Contudo, mais uma vez, o consenso entre os países europeus foi escasso, sendo que muitos se opuseram à elaboração de novos mecanismos europeus de solidariedade e partilha de responsabilidades.

Em 2020, o número de pessoas reinstaladas ao abrigo destes acordos diminuiu substancialmente, o que se pode atribuir aos impactos da pandemia COVID-19. A pandemia, para além de ter provocado uma diminuição nas transferências de refugiados, conduziu ao cancelamento de um novo programa de reinstalação que se contava entrar em vigor de 2020 a 2021. Assim, o programa de reinstalação 2018/2019 prolongou-se até ao final de 2021.

É de salientar que, apesar dos esforços exercidos, os programas de reinstalação não têm sido equilibrados no que toca ao consentimento dos Estados-membros em aceitar pessoas deslocadas no seu território nacional. Ainda assim, de entre todos os países que aderiram aos acordos, Portugal foi o que mais reinstalou migrantes nos últimos anos (Oliveira, 2022).

---

<sup>5</sup> O termo “reinstalação” consiste na “admissão de extracomunitários com necessidades de proteção internacional num Estado-membro da União Europeia, oriundos de um primeiro país de asilo externo à UE” (Oliveira, 2022).

Trazendo o foco, agora, aos mecanismos de recolocação implementados pela Comissão Europeia, há que considerar que os primeiros esforços da União Europeia em desenvolver acordos deste tipo surgiram em 2015, aquando da designada “crise dos refugiados”. A necessidade destes programas manifestou-se em consequência de uma pressão desequilibrada das fronteiras entre diferentes Estados-membros, sendo a Itália, a Grécia e a Hungria os países mais afetados, dada a sua posição geográfica. Foi então criado o programa europeu de emergência para a recolocação de migrantes, no qual ficou assente que “*a União Europeia [desenvolveria] uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio de não repulsão*”<sup>6</sup>. O programa contou com financiamento da União Europeia, em que se previu que seriam entregues 6.000€ a cada Estado-membro por cada migrante que recolocasse no seu território.

Assim como foi o caso nos acordos de reinstalação, também o programa europeu de recolocação ficou aquém dos seus objetivos inicialmente previstos, uma vez que nem todos os Estados-membros levaram a cabo o compromisso de quotas de pessoas a serem acolhidas no respetivo território nacional<sup>7</sup>. No entanto, saliente-se que a participação de Portugal no programa foi positiva, sendo o sexto país que mais pessoas recolocadas acolheu, em termos absolutos (Oliveira, 2022).

### **1.3 Contextualização da crise dos refugiados em Portugal**

Portugal não é, historicamente, um país de destino de refugiados (Carvalho, 2018). Tal pode ser explicado por variados fatores, nomeadamente a sua localização geográfica, a falta de fronteiras com países em conflito e a conjuntura económica do país. Todavia, a partir de 2015, Portugal acompanhou a tendência europeia de receção de números elevados de refugiados, não só devido ao aumento dos fluxos de entrada de migrantes na Europa, mas também graças às pressões impostas pelos novos acordos europeus de receção de refugiados e requerentes de asilo. Numa situação como esta, em que as migrações na Europa aumentaram exponencialmente, Portugal demonstrou abertura para

---

<sup>6</sup> *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, artigo 78º, ponto 3.

<sup>7</sup> Portugal mostrou também abertura na participação de um programa de *recolocação ad hoc de barcos humanitários*, focalizado especificamente na recolocação e resgate de migrantes chegados à Europa pela rota do Mediterrâneo.

receber um número elevado de refugiados, como uma “forma de demonstração política de solidariedade europeia” (Costa *et al.*, 2021). Outros Estados-membros, no entanto, assumiram uma posição pouco recetiva à entrada de refugiados nas suas fronteiras, manifestando tais ideais muitas vezes num discurso nacionalista. São disto exemplos os países do Grupo de Visegrado, nomeadamente a Polónia, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia (Zaun, 2018).

Tornando-se um novo destino para requerentes de asilo e refugiados, Portugal passou a acolher migrantes ao abrigo de programas europeus anteriormente mencionados; entre estes encontramos o Programa Europeu de Recolocação de Refugiados, o Programa de Reinstalação UE/Turquia 1X1, o Programa de Reinstalação Voluntária e o Programa de Recolocação *ad hoc* através de barcos humanitários de resgate. Acrescem a estes os pedidos de asilo espontâneos.

Foi contra este plano que foi formulado um plano nacional de integração de refugiados e requerentes de asilo, desenvolvido para ser aplicado durante dezoito meses, através de um modelo descentralizado, ou seja, com recurso a uma rede de entidades, constituída por municípios, Organizações Não-Governamentais, entre outras instituições da sociedade civil. Estas ficaram tornaram-se responsáveis pela integração dos refugiados chegados a Portugal nas dimensões da habitação, da educação, da saúde, do emprego e do domínio da língua. A coordenação deste processo ficou a cargo do Alto Comissariado para as Migrações (Thomassen, 2019).

## Capítulo 2

### 2.1 O processo de integração dos imigrantes

É vasta a literatura que procura definir o conceito de integração. Contudo, não existe uma definição consensual e clara que resuma este conceito. A Comissão Europeia<sup>8</sup> define integração como um processo duplo. Este assenta na reciprocidade de direitos e obrigações entre agentes: por um lado, a população imigrante e, por outro, a sociedade de acolhimento. Trata-se, assim, de um fenómeno que providencia inclusão e coesão social num sistema já estabelecido (Esser, 2004) e permite aos imigrantes a sua autodeterminação na nova sociedade a que chegaram (Isaakyan, 2015).

Autores como Penninx e Garcés-Mascarenãs (2016), definem a integração no contexto da imigração como um fenómeno que permite a um indivíduo tornar-se parte de um sistema social. Heckmann (2006), por sua vez, entende a integração como um processo multigeracional pelo qual os migrantes são incluídos e aceites na sociedade de acolhimento por via de instituições, relações e estatutos existentes na mesma.

Isaakyan (2015) denota o carácter vago do conceito de integração, invocando a complexidade e a constante mutabilidade das sociedades contemporâneas. O autor defende que aquilo que se entende por integração e o modelo mais adequado para a sua efetiva implementação varia mediante as mudanças que inevitavelmente ocorrem com a viragem de épocas. Assim, novos desafios sociais e mudanças de gerações dentro da população imigrante em dado território necessitam de uma nova planificação e abordagem.

Desta maneira, não só a integração é um conceito aberto e multifacetado como também é multidimensional. Penninx e Garcés-Mascareñas (2016) identificam três dimensões de análise do processo a partir do qual os indivíduos se tornam parte integral de uma sociedade: em primeiro lugar, a dimensão política e cultural; em segundo, a socioeconómica e, em terceiro, a religiosa e cultural. Por sua vez, cada uma destas dimensões engloba uma variedade de níveis de intervenção.

Ademais, cada uma destas dimensões pressupõe uma interação entre duas partes. Por um lado, os migrantes em si, que têm um papel ativo no seu processo de integração; por outro lado, destaca-se a importância da sociedade de acolhimento, que tem um papel

---

<sup>8</sup> Commission of European Communities (2003).

fulcral na integração plena dos imigrantes, tratando-se de um processo bipolar e dinâmico (Termote, 2011).

É de notar que a integração é frequentemente descrita na literatura como um processo linear, ignorando as complexidades inerentes ao mesmo. De facto, a integração não decorre de um processo previsível que se efetiva da mesma maneira para todos os migrantes. Este é um processo que oscila, dependendo do contexto de origem do imigrante, da geração a que pertence ou da própria sociedade de acolhimento em que se pretende integrar. Em cada uma das suas dimensões, a integração pode desenvolver-se de modo mais rápido ou demorado. Não existe um modelo unidimensional para uma pessoa passar de imigrante para membro plenamente integrado da nova sociedade de acolhimento.

Como mencionado, o processo de integração também depende da caracterização da sociedade de acolhimento. Algumas regiões têm uma maior tradição de acolhimento de migrantes e, por isso, as suas instituições estão mais bem-adaptadas à realidade de receção e integração de nacionais de países terceiros. Nas definições de integração apresentadas até agora, alude-se à intervenção ativa e recíproca de duas partes no processo de integração: por um lado, dos migrantes e, por outro, da sociedade de acolhimento. A integração não se cinge simplesmente ao conceito de assimilação do migrante. Isto é, não há apenas uma adaptação e conformidade com os valores e normas da sociedade e acolhimento por parte dos imigrantes, em que os migrantes assumem a responsabilidade de se adaptar à sociedade de chegada, sem a última sofrer alterações ou adaptações à realidade crescente das migrações (Penninx and Garcés-Masareñas, 2016).

É crucial para o processo de integração que as instituições da sociedade de acolhimento se adaptem à presença destas novas pessoas com uma história, cultura e aptidões próprias, que podem beneficiar a nova comunidade em que se instalam, participando proactivamente na ordem socioeconómica da sociedade de acolhimento (Isaakyan, 2015). De facto, a diversidade cultural pode constituir um fator competitivo na economia local da sociedade de acolhimento (Hadj-Abdou, 2014). Os migrantes podem ser vistos como capital humano que garante inovação socioeconómica que, atraindo dinamismo, cultiva vantagens competitivas, resultando conseqüentemente no fornecimento de vagas de emprego não preenchidas pelos nacionais.

## **2.2 Definição de políticas de integração**

Quando se discute a formulação e implementação de políticas, é necessário ter em consideração que políticas diferentes são dirigidas a grupos de imigrantes diferentes, assim como as políticas direcionadas para a integração de imigrantes são distintas daquelas que se dirigem à população em geral (Penninx and Garcés-Mascreñas, 2016). Tal se deve ao facto de diferentes populações terem diferentes problemas, para os quais as políticas são desenhadas. Problemas diversos requerem abordagens de resolução alternativas e variadas, que se manifestam nas políticas públicas implementadas.

As políticas de integração de migrantes são refletidas e implementadas por um conjunto de entidades que se enquadram em diferentes níveis de governança, não se restringindo aos governos nacionais. É necessária, portanto, uma colaboração entre uma multiplicidade de atores e níveis de atuação para conjecturar políticas adequadas que permitam uma integração eficaz da população imigrante (Czaika and De Haas, 2013).

Segundo Termote (2011), uma política migratória cujos objetivos têm uma inclinação humanitária (como tende a ser no caso do acolhimento de refugiados e requerentes de asilo) deve englobar uma maior variedade de dimensões no processo de integração, relativamente a outro tipo de migrantes, como, por exemplo, imigrantes com motivações económicas. Para além de se tentarem inserir em sociedades em que a educação, as normas culturais e o mercado de trabalho são bastante distintos das do seu país de origem, os requerentes de asilo confrontam-se com o problema de não terem como provar as suas qualificações, quer académicas, quer profissionais. Isto, por sua vez, afetará a sua integração na sociedade de acolhimento numa variedade de níveis, desde ao acesso à educação e a obtenção de emprego ao consequente o acesso à habitação, que é insuportável sem um rendimento próprio (OECD, 2016).

Na avaliação da implementação de uma política, torna-se importante definir efetividade da mesma. Assim, a eficácia trata-se de um conceito com múltiplas abordagens e, tal como no caso da definição de integração, é um conceito que carece de mais clarificação (Czaika and De Haas, 2013).

A literatura mais recente apresenta efetividade nas políticas públicas como a capacidade de uma política resolver o problema que inicialmente se propunha a resolver. Ou seja, uma política é tanto mais eficaz quanto maior for a medida em que os seus objetivos foram cumpridos, havendo uma faceta subjetiva inerente ao conceito de integração (Czaika and De Haas, 2013). Tal verifica-se porque que a quantificação da integração de imigrantes é uma tarefa complicada e complexa. Por esta razão, há que ter em consideração que a mera análise dos resultados de uma política não é suficiente para

avaliar o sucesso da mesma no processo de integração de migrantes (Özge, Huddleston and Joki, 2015). Os dados disponíveis, para este efeito, são escassos e carecem a extensão e precisão necessárias (Czaika and De Haas, 2013) (Council of Europe, 1995).

### **2.3. Contextualização das dimensões de análise**

Tendo estabelecido que o processo de integração de migrantes se desenvolve numa miríade de dimensões e áreas de intervenção, serão analisadas cinco áreas de integração: o acesso ao mercado de trabalho, o acesso a serviços básicos de saúde, o acesso à educação, o acesso à habitação, e o domínio da língua portuguesa. A inserção no mercado de trabalho é um processo gradual e cujo sucesso depende bastante das aptidões e nível de escolaridade dos migrantes em questão, pelo que os motivos que levam as pessoas a imigrar afetam também o seu processo de integração no mercado de trabalho (MIPEX, 2020). A integração no país de chegada é tão mais fácil e duradoura quanto mais imediata for a integração no mercado de trabalho aquando da chegada ao destino (OECD, 2016). A investigação disponível mostra que a integração plena no mercado de trabalho de residentes permanentes no país de acolhimento na União Europeia ainda está longe de ser atingida, uma vez que, apesar de conseguirem inserir-se no mercado de trabalho, os seus direitos e oportunidades de mobilidade não são as mesmas que as dos nacionais. Este fenómeno verifica-se principalmente no acesso ao trabalho no setor público, que tende a ser dirigido a nacionais (MIPEX, 2020).

O acesso a serviços básicos de saúde (MIPEX, 2020) revela-se um fator que tende a ser favorável aos migrantes em países com acesso a igualdade de oportunidades e de direitos. Contudo, existem disparidades significativas no acesso a estes serviços consoante a tipologia de migrantes em causa. No caso de requerentes de asilo, o acesso à saúde pode ser garantido somente numa área geográfica restrita ou carecer de condições adequadas, sendo que a barreira administrativa ao acesso a estes serviços constitui também uma dificuldade. Este problema é particularmente acentuado no caso dos imigrantes indocumentados. Os imigrantes encontram-se bastante dependentes dos governos no que toca à sua saúde tanto física como mental, pelo que uma maior inclusão de imigrantes no acesso aos serviços de saúde é um ponto de atenção na melhoria das políticas de integração.

O acesso à educação (MIPEX, 2020) é de particular importância na análise das políticas de integração de migrantes, dado que é uma das áreas que mais impacto tem no

grau de integração desta população dos países de destino, influenciando também o seu acesso ao mercado de trabalho. Apesar de ser uma das dimensões de integração mais relevantes, é também a que apresenta maiores carências na generalidade dos países, nomeadamente no acesso de menores a escolas, às turmas mais adequadas e ao acompanhamento do ritmo dos colegas. O problema é acentuado pelo facto de se tratar de uma área que, em vários países, fica somente ao cargo do sistema de educação público.

Ao mesmo tempo, é de considerar que países com números mais elevados de estudantes imigrantes apresentam políticas de educação mais robustas e direcionadas especificamente para a população imigrante. Apesar da integração adequada no sistema educacional nacional ser um desafio em todos os níveis de escolaridade, verificam-se as maiores dificuldades no acesso à educação superior.

O acesso à habitação (UNHCR, 2013) é uma dimensão bastante importante porque tem um elo de ligação com outras dimensões de integração. É onde o imigrante recém-chegado encontra um lugar que é seu e a que pode chamar casa num contexto novo para si. A par do impacto que tem no seu bem-estar, a habitação é um requisito necessário para requerentes de proteção internacional poderem inserir-se no mercado de trabalho, proceder à reunificação familiar e tornar-se parte de uma nova sociedade em que consegue estabelecer contacto com diferentes setores da comunidade.

Finalmente, a aprendizagem da língua do país de acolhimento é essencial não só como um meio que torna possível a comunicação com os nacionais da sociedade de acolhimento, mas também pelo papel que desempenha na construção da identidade cultural de qualquer migrante num contexto novo em que se procuram integrar (Council of Europe, 2011). O domínio da língua numa nova comunidade é um processo duplo, em que é importante o esforço do migrante em adquirir a língua nacional, mas também é crucial a provisão de mecanismos adequados pela sociedade de acolhimento para garantir o acesso a uma integração positiva (Ruth McAreavey, 2009).

## Capítulo 3

### 3.1. Integração de refugiados em Portugal

Como já foi referido, antes da entrada maciça de migrantes na Europa a partir de 2015, Portugal tinha um papel diminuto na receção e acolhimento de refugiados. A partir desta vaga migratória, o número de requisições de asilo em Portugal aumentou, pelo que se manifestou a necessidade de rever as políticas de acolhimento e integração de refugiados vigentes até ao momento. Foi neste sentido que o Governo português desenvolveu um Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações<sup>9</sup>, que teria ao seu encargo a reformulação das políticas portuguesas destinadas ao acolhimento da população refugiada, garantindo também o cumprimento dos compromissos assumidos relativamente aos mecanismos europeus de acolhimento e distribuição de pessoas.

Assim surgiu o plano nacional de acolhimento e integração de refugiados, pondo em prática a implementação do programa de recolocação de refugiados, cujo compromisso seria feito em concordância com a capacidade de acolhimento do país. Foi estabelecido que o acolhimento viria a ser feito através de instituições e de consórcios com entidades locais, de forma descentralizada, isto é, por meio da distribuição de refugiados em todo o território português.

A adaptação do Estado português à nova realidade migratória manifestou-se também numa mudança de responsabilidade da gestão do acolhimento e integração de refugiados, que passou a ser feita pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), sendo que anteriormente cabia ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), ao Conselho Português para os Refugiados (CPR) e ao Instituto da Segurança Social (ISS). Também as políticas de acolhimento e integração de refugiados passaram a estar sob a tutela do ACM, função que anteriormente cabia ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Padilla, França and Vieira, 2022).

Esta transferência de responsabilidades sociais do Estado para organizações não-governamentais, modelo que permanece atual, reflete a inexistência de um plano coeso de integração por parte do Governo português, que não conseguiu adaptar a sua resposta institucional à dispersão geográfica que foi usada como recurso de acolhimento de refugiados em Portugal (Costa *et al.*, 2021). O encargo da integração dos refugiados ficou

---

<sup>9</sup> Despacho nº 1041-A/2015.

principalmente nas mãos das instituições locais, que participaram na formulação de planos locais.

Em resposta aos apelos de cooperação internacional, Portugal manifestou disponibilidade em receber 4.574 refugiados recolocados em 2015, processo este que decorreria ao longo dos dois anos seguintes. Para este efeito, o Governo português implementou o Portal do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações. Foram várias as instituições e entidades de natureza variada que responderam ao apelo do Estado, disponibilizando a sua colaboração no acolhimento da população refugiada em Portugal (Graça, 2018).

### **3.2. Criação de planos municipais**

A literatura disponível enfatiza a capacidade preponderante dos governos locais, em relação aos governos nacionais, a nível das cidades, de providenciar soluções mais pragmáticas e eficazes na integração dos migrantes a nível socioeconómico, político e cultural (Oliver *et al.*, 2020). As políticas locais, como é o caso do PMAR Lx, constituem políticas ao nível das cidades, nas quais os intervenientes que administram as políticas são entidades locais e municipais (Borkert and Caponio, 2010). Dada a diversidade étnica que caracteriza os centros urbanos europeus, as políticas locais tendem a estar mais capacitadas para a gestão de diferenças étnicas, uma vez que têm mais contacto e trabalham em conjunto com organizações de migrantes e diferentes instituições deste foro, promovendo uma maior coesão social (Scholten and Penninx, 2013; ( Rajca, 2020) (Doomernik and Ardon, 2018). Da mesma maneira, tornam-se mais capazes de reconhecer dificuldades específicas e prioridades na integração de migrantes (Scholten and Penninx, 2013).

De facto, é ao nível local que os migrantes se instalam efetivamente, ou seja, encontram habitação, um emprego, onde frequentam os estabelecimentos de ensino, onde acedem a serviços básicos e onde obtêm cuidados de saúde (Doomernik and Ardon, 2018). É nas cidades, portanto, que os migrantes estabelecem o seu novo sentido de pertença e envolvimento na comunidade na qual passam a estar inseridos, suscitando novos laços e redes de entajuda.

Lisboa segue o padrão verificado nas cidades do Sul da Europa, em que o acolhimento e a provisão de serviços para a integração socioeconómica dos migrantes está principalmente ao encargo de Organizações Não Governamentais, instituições de

caridade, voluntários, associações civis e de cariz social (Borkert and Caponio, 2010), entre outras plataformas da sociedade civil.

Debruçando-me no caso particular de Lisboa e no seu papel de governança e desenvolvimento de políticas de integração de migrantes, é importante realçar que a região partilha com o governo central as competências de gestão de todas as áreas de intervenção inerentes às políticas de integração de migrantes, incluindo beneficiários de proteção internacional.

A região de Lisboa tem competências reconhecidas em várias áreas de integração, entre as quais se encontram entre as dimensões em análise nesta investigação, nomeadamente a saúde, a habitação, o emprego e a aprendizagem da língua. A Câmara Municipal coopera, neste sentido, com o governo central através da articulação com o Alto Comissariado para as Migrações. O financiamento dos projetos de integração de migrantes na região de Lisboa provém de fundos europeus, que fornecem à Câmara um orçamento para a implementação dos mesmos.

A formulação e a implementação de políticas em Lisboa<sup>10</sup> envolvem uma variedade de atores, nomeadamente comités regionais, atores governamentais a nível nacional e local, com competência na área das migrações, e atores da sociedade civil, como Organizações Não-Governamentais, associações de migrantes, entre outros. O Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa, para 2015-2017, referiu vulnerabilidades específicas aos requerentes de asilo e refugiados, como a passagem por situações de trauma, de risco e violência, a ausência de redes sociais com comunidades da sua nacionalidade e com conhecimento mais aprofundado do seu país de origem. A estas condições acresce o risco de os refugiados se tornarem imigrantes irregulares, dada a recusa de pedidos de apoio à instalação.

A Câmara Municipal de Lisboa foi uma voz colaborativa nas propostas de acolhimento de refugiados, cuja aderência ao compromisso de acolhimento de refugiados oriundos de Itália e da Grécia foi manifesta a 1 de setembro de 2015, comprometendo-se a criar um fundo de 2 milhões de euros para este efeito. Neste seguimento, a Câmara dedicou-se à elaboração de um programa municipal que respondesse à necessidade de

---

<sup>10</sup> Note-se que num estudo do Regin Mipex-R, sobre as políticas de integração de migrantes no distrito de Lisboa, a formulação mereceu uma pontuação de 94 em 100 pontos, ao passo que a avaliação teve uma pontuação de 69 em 100 pontos (Regin / Mipex-R, 2022). A avaliação das políticas de integração foi o processo de governação que obteve a cotação mais baixa neste estudo.

acolhimento e integração dos refugiados chegados à cidade de Lisboa, preparado pelo Vereador dos Direitos Sociais.

A primeira proposta para o Programa Municipal de acolhimento na Cidade de Lisboa (PMAR Lx) foi apresentada na Assembleia Municipal de Lisboa a 22 de setembro, ao Grupo de Trabalho de Apoio aos Refugiados e, poucos dias depois, ao Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania. Após reuniões com futuros parceiros da rede de acolhimento, criada para a implementação do PMAR Lx, o plano foi aprovado a 14 de outubro pelo Conselho Local de Ação Social de Lisboa.

Em dezembro, a Câmara Municipal de Lisboa passou a integrar o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração, o que permitiu uma maior articulação com órgãos da Administração Pública central encarregues da coordenação das diferentes áreas de intervenção do Programa. O PMAR Lx entrou em vigor em 17 de dezembro de 2015, mais cedo do que o início previsto para 2016, dada a chegada emergente dos primeiros refugiados recolocados a partir da Grécia.

### **3.3. Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx)**

O Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx) foi implementado com a missão de apoiar o acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados na cidade de Lisboa, tendo como entidade promotora a Câmara Municipal de Lisboa. O programa apresentou como meta o acolhimento de 500 refugiados, correspondente a 10% dos 4574 refugiados que chegariam a Portugal ao abrigo dos acordos europeus de distribuição de refugiados. Os recursos que sustentariam a sua aplicação consistiriam nos dois milhões de euros que a Câmara Municipal havia informado que seriam alocados ao acolhimento de refugiados no município de Lisboa. Para além deste fundo, o funcionamento do programa dependeria de recursos internos da CML, de uma rede de parceiros e de outras fontes de financiamento, tanto nacionais como comunitárias.

A aplicação prática do programa foi encarregue a uma rede de parceiros constituída por colaboradores da Câmara de Lisboa e outras entidades da sociedade civil. Neste sentido, foi formada uma Equipa de Apoio ao Acolhimento de Refugiados (EAAR). Por sua vez, a articulação da rede de parceiros ficou a cargo de uma Comissão de Acompanhamento ao Acolhimento de Refugiados, criada para este efeito, e constituída

pela Câmara Municipal de Lisboa, a Assembleia Municipal de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia, o Conselho Português para os Refugiados e o Serviço Jesuíta aos Refugiados, sendo esta última a representante da Plataforma de Apoio aos Refugiados na Comissão.

Noutros níveis de intervenção, participaram também nesta rede colaborativa o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); o Governo Português, através do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração; a Rede Europeia de Cidades Interculturais do Conselho da Europa (ICC-CoE); a Rede Portuguesa de Cidades Interculturais (RPCI); as Juntas de Freguesia; a Rede Social de Lisboa; o Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania (CMIC); e a Comissão para os Refugiados da Rede DLBC Lisboa - Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária de Lisboa.

Pretendeu-se, com este programa, a prestação de apoio aos refugiados com uma duração de 2 anos, no sentido da construção de um projeto de vida individual. Com este objetivo, o programa foi concebido para ser desenvolvido em três fases.

A primeira fase, o acolhimento, corresponderia à fase inicial da chegada dos refugiados a Lisboa, sendo recebidos por uma equipa técnica, com a declaração comprovativa do Pedido de Proteção Internacional. Chegados ao Centro de Acolhimento Temporário designado para o efeito, os refugiados recém-chegados receberiam acompanhamento por parte da equipa técnica, que lhes forneceria bens essenciais e um *kit* de boas-vindas criado pelo Alto Comissariado para as Migrações, dispondo sempre de serviços de tradução por parte dos técnicos.

Uma vez no centro de acolhimento transitório, os refugiados passariam por uma triagem de avaliação médica e psicológica com recurso a parceiros do PMAR Lx. Da mesma forma, seria assegurada a inscrição e o encaminhamento para o Serviço Nacional de Saúde e a integração no Plano Nacional de Vacinação. Pretendia-se também a obtenção de Número de Identificação da Segurança Social e Número de Identificação Fiscal, junto da Autoridade Tributária, e a emissão da Autorização de Residência Provisória ou solicitação de reagrupamento familiar, junto do SEF.

Um dos objetivos da primeira fase seria também o apoio ao acesso ao mercado de trabalho em colaboração com parceiros do PMAR Lx, pelo que se pretendia conhecer o perfil e as aptidões profissionais dos refugiados e iniciar a procura de trabalho. Da mesma maneira, pretendia-se, nesta primeira fase, a validação das competências adquiridas nos países de origem, de forma a prosseguirem com os estudos.

A segunda fase, o acompanhamento, consistiria no auxílio aos refugiados para a sua integração na sociedade, nomeadamente na procura de soluções para alojamento temporário, acompanhamento a cuidados de saúde; à inscrição, frequência e tradução no ensino público obrigatório, na aprendizagem não formal da língua portuguesa, no acesso a formação especializada adaptada, no início da validação de competências e na inscrição, formação profissional e integração em centros de emprego. O acompanhamento na diversidade de dimensões assinaladas ficaria ao encargo da rede de parceiros locais do PMAR Lx, que agiriam em concordância com subprogramas específicos a cada área de intervenção.

A terceira fase, a integração, corresponderia à participação efetiva dos refugiados nas várias dimensões da vida em comunidade, particularmente no apoio ao acesso ao mercado de habitação, aos centros de saúde, ao ensino público obrigatório, à aprendizagem formal do ensino da Língua Portuguesa, ao mercado de trabalho, a modelos de formação generalista e à frequência (ou equivalência) de habilitações literárias e profissionais, bem como a criação de uma linha de apoio a alimentação e vestuário.

## Capítulo 4

Cada dimensão de acolhimento é tida nesta análise como uma imagem singular que, apresentada em conjunto com as restantes, forma um quadro geral da integração dos refugiados em Lisboa, em que cada dimensão tem impacto em tantas outras. De facto, se uma dimensão de integração não se apresenta favorável, isso comprometerá a integração plena e integral dos refugiados. Se é verdade que, a título de exemplo, o domínio da língua portuguesa não afeta diretamente o acesso à habitação, o mesmo não é verdade relativamente ao impacto do domínio da língua no acesso ao mercado de trabalho ou mesmo no acesso a serviços básicos de saúde. Por sua vez, a inserção no mercado de trabalho pode já ser considerada uma dimensão que afeta diretamente o acesso à habitação, dado que a ausência de emprego impossibilita a independência financeira para a aquisição de habitação. Por conseguinte, a falta de habitação afeta e prejudica o acesso à educação, principalmente no caso de refugiados menores. Assim se evidencia a conexão entre todas as dimensões de integração.

### 4.1. Discursos políticos

Em julho de 2015, no auge da crise de refugiados, o primeiro-ministro português Pedro Passos Coelho comunicou a capacidade de Portugal receber mais de 1400 refugiados ao acordo dos planos europeus de distribuição de refugiados, oriundos de campos na Grécia e em Itália, em resposta às necessidades da União Europeia. Por sua vez, a Câmara de Lisboa criou um fundo de 2 milhões de euros destinados ao acolhimento de refugiados. De acordo com Fernando Medina, presidente da autarquia de Lisboa neste espaço temporal, o fundo seria aplicado em alojamentos temporários, alimentação, serviços de saúde e educação (Público, 2015a). Neste comunicado, foi feita referência ao projeto que estaria a ser concebido pela Câmara de Lisboa no sentido de criar uma rede de acolhimento constituída por uma variedade de instituições, no sentido de providenciar um “contributo adicional” aos esforços de apoio aos refugiados.

A Assembleia Municipal de Lisboa reviu-se na posição de Fernando Medina, na declaração do presidente da CML de que seria o “momento de agir” na criação de soluções para o acolhimento de refugiados. Assim, na Ordem de Trabalhos da 80ª sessão plenária da AML, quatro das moções apresentadas refletiram a necessidade de medidas

“imediatas e eficazes” para o acolhimento dos refugiados (Assembleia Municipal de Lisboa, 2015).

A 22 de setembro, reuniram-se na 1ª reunião do Grupo de Trabalho de Apoio aos Refugiados, na Assembleia Municipal de Lisboa, um conjunto de dirigentes do poder local no sentido de discutir soluções eficazes na receção e acolhimento dos refugiados que chegariam a Lisboa, que seriam 10% do contingente nacional, ou 500 pessoas (Assembleia Municipal de Lisboa, 2015). Os discursos na reunião salientaram o trabalho em rede cujo acolhimento e integração de refugiados seguiria, sendo feita referência à necessidade de “coordenação” e de trabalho em “sinergia”, por parte do vereador dos Direitos Sociais, João Afonso, e da presidente da assembleia, Helena Roseta, respetivamente. Este apelo ao trabalho em rede foi também salientado pelo deputado Vítor Gonçalves, ao referir que o acolhimento de refugiados não se trata de uma questão de política interna (Observador, 2015).

Ademais, nesta reunião, foi feita referência ao projeto em andamento de criação de um plano municipal de acolhimento por parte da CML, no qual seriam alocados os dois milhões de euros disponibilizados pela Câmara para o acolhimento de refugiados. Os objetivos deste plano foram evidenciados pelo presidente da junta de freguesia do Areeiro, Fernando Braamcamp, que referiu a necessidade de se garantir o maior nível de autonomia possível aos refugiados que chegariam, referindo mesmo que os dirigentes políticos envolvidos no programa não “[seriam] os pais destas pessoas” (Observador, 2015).

Portugal responsabilizou-se pelo acolhimento de cerca de 4.400 refugiados, do total de 160 mil que iriam ser recolocados pela Europa (JN, 2015). O acolhimento seria feito a nível interministerial, em parceria com o SEF e através da Plataforma de Apoio aos Refugiados e do Conselho Português para os Refugiados, por meio de instituições que fariam as suas candidaturas para participarem no programa do Estado. De acordo com a presidente do Conselho Português para os Refugiados nesta altura, Teresa Tito Morais, as propostas de colaboração chegaram de instituições particulares, câmaras municipais, paróquias, misericórdias ou IPSS, cujo funcionamento viria a ser articulado de forma coordenada e estruturada (Público, 2015b). Nesta comunicação, referiu ainda o papel de destaque das Câmaras municipais para fazerem a avaliação e triagem das ofertas de apoio destas entidades, as quais, por sua vez, teriam de cumprir requisitos obrigatórios como a provisão de alojamento, apoio no acesso ao mercado de trabalho, à educação dos menores,

aos serviços de saúde e à aprendizagem da Língua Portuguesa, bem como o abastecimento de bens essenciais como alimentação e vestuário.

Após a chegada das primeiras duas vagas de refugiados a Portugal, o diretor adjunto do SEF, Luís Gouveia, comunicou que estes refugiados já tinham assegurados serviços de saúde, aulas de Língua Portuguesa, formação profissional e escola para os menores (Diário de Notícias, 2015). Referiu ainda que o SEF emitiria autorizações de residência provisória para os refugiados recém-chegados, condição necessária para a obtenção de trabalho em Portugal.

As vozes de abertura à receção de refugiados em Lisboa foram várias. Em fevereiro de 2016, Fernando Medina afirmou tratar-se de uma obrigação política, ética e moral o acolhimento dos refugiados, em sequência da inauguração do centro de acolhimento temporário para refugiados da Câmara de Lisboa. Por sua vez, o vereador dos Direitos Sociais da CML, João Afonso, manifestou o desejo por parte do município de que os refugiados que chegassem ao abrigo do programa municipal de acolhimento se tornasse “um novo lisboeta”, transmitindo otimismo no sucesso do plano em garantir uma plena integração dos refugiados na comunidade do município em que seriam acolhidos (Público, 2016).

Em fevereiro de 2018, Portugal comprometeu-se publicamente a acolher mais 1010 refugiados até ao ano seguinte, ao abrigo do Programa de Recolocação da UE. De acordo com a secretária de Estado da Cidadania e da Igualdade em 2018, Rosa Monteiro, este compromisso decorreria da experiência positiva no acolhimento e integração de refugiados que Portugal haveria demonstrado, seguindo a mesma estratégia descentralizada e em parceria direta com entidades da sociedade civil (Público, 2018c).

## **4.2. Implementação da política**

### **4.2.1. Aprendizagem da língua portuguesa**

A aquisição da língua do país de acolhimento afigura-se um requisito essencial para a participação na vida comunitária e na prática de cidadania ativa. É a ferramenta que permite o contacto com a comunidade em que passam a estar inseridos, pelo que a comunicação é fulcral para o estabelecimento de relações e criação de redes de contacto e de auxílio. O acesso a serviços jurídicos ou em matéria de saúde requerem a compreensão e a capacidade de comunicar da língua do país de acolhimento, de forma a

os refugiados e requerentes de asilo poderem fazer decisões informados e ter conhecimento dos seus direitos e deveres.

O domínio da língua no país de chegada é essencial para a inserção no mercado de trabalho, sendo a barreira linguística um dos maiores obstáculos à integração em contexto laboral, uma vez que os requerentes de asilo e refugiados recém-chegados desconhecem a terminologia específica aos setores a que se candidatam. A comunicação com colegas afigura-se também problemática neste contexto.

Em Portugal, assim como noutros países, a falta de conhecimentos da língua nacional prejudica fortemente o acesso a centros de saúde, dada a falta de preparação dos técnicos de saúde para comunicar em línguas estrangeiras. Por conseguinte, os próprios refugiados abstêm-se de se dirigir aos centros de saúde, ficando sem acesso a informações essenciais e deixando de usufruir de tratamentos.

O acesso à educação, nomeadamente à frequência de estabelecimentos de ensino para a realização de níveis de escolaridade ou ingresso no ensino superior avizinha-se um entrave em função da falta de domínio do português dos requerentes de asilo e refugiados. É uma dificuldade particularmente saliente nos menores quando são matriculadas numa nova escola em que os conteúdos são lecionados predominantemente na língua nacional.

O diagnóstico local apresentado no *Plano Municipal para a Integração de Migrantes em Lisboa* (CML, 2018) identifica a aprendizagem da língua portuguesa como a principal entrave à integração, especialmente no sistema escolar e salienta a falta de respostas adequadas às necessidades de domínio do português das crianças migrantes em contexto escolar.

A aprendizagem do português é uma das áreas de intervenção estipuladas no PMAR Lx. Neste sentido, o programa propõe a provisão de ensino da língua portuguesa em esquema de ensino não formal, na fase de acompanhamento, prevendo para a fase de integração a aprendizagem/aperfeiçoamento do português (CML, 2015).

Em Portugal, foram diversas as entidades que providenciaram aulas de português a requerentes de asilo. Tal foi feito com recurso a formadores externos e a voluntários, através do programa SPEAK, do programa Português Língua de Acolhimento (PLA) e em estabelecimentos escolar, entre outras (Oliveira, 2022).

Aquando da admissão humanitária dos requerentes de asilo do Afeganistão, a população acolhida em Lisboa recebeu aulas de Português no Centro da Comunidade Hindu, no Lumiar. Em outubro de 2021, já funcionavam cinco turmas com noventa alunos. A estes, acresceram setenta recém-chegados a Lisboa. Estas aulas foram

elaboradas para terem módulos de 25 horas, sendo que no final obteriam um certificado de língua (Diário de Notícias, 2021b).

Apesar de positiva, esta oferta não foi suficiente para colmatar as necessidades de ensino e aprendizagem da língua portuguesa para a população refugiada recém-chegada. A investigadora e professora Maria João Tomás salientou, nesta altura, a necessidade de um maior dinamismo no ensino da língua portuguesa a estrangeiros, referindo a existência de um desfasamento entre a realidade daquilo que são os números de migrantes em Portugal e a oferta formativa disponível (Diário de Notícias, 2021b). Em novembro, a professora tinha uma lista de espera de 400 refugiados, sendo um exemplo que manifesta a insuficiência de cursos de português providenciados a refugiados.

Na Universidade de Lisboa foram mobilizados recursos e professores voluntários para ensinar português a refugiados ucranianos. Em abril de 2022 começaram a funcionar duas turmas, estando, nessa altura, a ser planeada uma expansão desse número, para serem abrangidos mais alunos. Pretendeu-se com esta iniciativa do Centro de Cultura e Línguas Eslavas da Faculdade de Letras de Lisboa a capacitação da utilização da língua portuguesa para atividades elementares do dia a dia na sociedade portuguesa (Observador, 2022c).

A Paróquia do Campo Grande, em Lisboa, foi também uma das entidades que contribuiu para o acolhimento e integração de refugiados neste município. O ensino do português foi destacado como o maior problema no acolhimento. O responsável da Paróquia salientou a falta de cursos de português, afirmando que apesar de várias instituições se terem comprometido com a oferta de cursos de língua portuguesa, os resultados não foram visíveis nem palpáveis (Diário de Notícias, 2022a). Os refugiados ucranianos que a Paróquia acolheu tiveram dificuldades em encontrar cursos. Nos casos em que conseguiram, inscreveram-se, mas não foram contactados posteriormente. Também surgiram casos em que os professores responsáveis pelos cursos não eram qualificados para a função.

Num estudo realizado por Sandra Mateus e Paulo Santos (2021) sobre a experiência de integração de refugiados em Lisboa, entrevistas a refugiados sírios em Lisboa revelaram problemas na aprendizagem da língua portuguesa neste município. O facto de ter de existir um número mínimo de participantes nos cursos de português resulta em que, apesar das declarações públicas de que cursos de português serão disponibilizados, muitos não chegam a efetivar-se, tendo em conta a dispersão geográfica dos refugiados em Portugal. A heterogeneidade das turmas afigura-se outro problema que resulta no desinteresse por parte dos refugiados em frequentar as aulas. Pelos relatos

disponibilizados no estudo mencionado, os conteúdos são ou demasiado básicos ou demasiado complexos, não atendendo às necessidades específicas dos refugiados adultos (Mateus and Santos, 2021).

Compreende-se, pelos indicadores apresentados, que o sistema de aprendizagem da língua portuguesa não respondeu às necessidades dos refugiados para uma integração plena na sociedade de acolhimento. Da mesma maneira, não se cumpriram os objetivos estipulados no plano de acolhimento, no sentido em que os cursos disponíveis, que dependeram fortemente de voluntários e organizações da sociedade civil, não garantiram um domínio suficiente da língua. Ainda que tenha havido oferta de cursos de português, não existe uma monitorização dos conteúdos ou do sucesso dos mesmos. Não havendo este acompanhamento, também é desconhecida a percentagem de refugiados que, de facto, assistem às aulas ou que dão continuidade às mesmas. Da mesma maneira, o facto de haver cursos de português que são prestados de forma não formal não garante a obtenção de um certificado de língua, o que afeta negativamente a integração noutras dimensões.

#### **4.2.2 Acesso ao mercado de trabalho**

A inserção no mercado de trabalho providencia autonomia económica e pertença à sociedade de acolhimento, no sentido que promove uma noção de *status* dentro da comunidade em que os refugiados se integram. Trata-se de um passo que potencia a sensação de independência num contexto em que os refugiados se confrontam com uma dependência imensa das instituições da sociedade de acolhimento em todos os níveis da sua vida (IOM, 2021).

Sendo uma das dimensões mais significativas no processo de integração plena, é também uma em que os refugiados se deparam com as maiores dificuldades. Apesar de trazerem consigo competências adquiridas e desenvolvidas no país de origem, a adaptação a um mercado de trabalho com normas e cultura laboral diferente afigura-se desafiante. Para além da dificuldade em verem as suas qualificações reconhecidas, lidam com as dificuldades impostas pela barreira linguística, a ausência de redes de *networking* e debilidades a nível de saúde mental, nomeadamente o trauma, que é um fator tão inerente à situação dos requerentes de asilo e refugiados quando chegam ao país de destino (Thomassen, 2019).

Relativamente a esta dimensão, o PMAR Lx apresenta como medidas de intervenção a inscrição/formação/integração adaptada em centros de emprego e formação profissional, no eixo do acompanhamento; e o apoio no acesso ao mercado de trabalho e concessão de frequência/equivalência a frequência de habilitações e competências profissionais, no eixo da integração (CML, 2015).

A chegada da vaga de refugiados do Afeganistão em 2021 tornou evidente a dificuldade de inserção de refugiados no mercado de trabalho em consequência da falta de reconhecimento de habilitações profissionais adquiridas no país de origem. Muitas pessoas chegaram a Portugal com habilitações superiores que não foram reconhecidas no momento da sua chegada (Diário de Notícias, 2021a). Por sua vez, o processo para regularizar esta situação é demorado.

É importante salientar como o caso dos refugiados ucranianos chegados em 2022 a Portugal foi bastante diferente daquilo que se verificou com as vagas de refugiados sírios e afegãos desde 2015 no que toca a inserção no mercado de trabalho. Neste sentido, várias empresas mobilizaram-se na oferta de vagas de emprego e de formação profissional.

O grupo BNP Paribas aliou-se ao Serviço Jesuíta aos Refugiados, uma das entidades pertencentes à Comissão de Acompanhamento ao Acolhimento de Refugiados em Lisboa criada no contexto do PMAR Lx, na criação de um projeto de empregabilidade para a população refugiada, a *Talents and Skills Academy*. Este projeto visou o apoio a 75 refugiados por ano no desenvolvimento de competências específicas para a inserção no mercado de trabalho português, fortalecendo, para esse efeito, características sociais, pessoais e profissionais (ECO, 2022a).

A Sonae, por sua vez, disponibilizou mil ofertas de emprego para refugiados ucranianos, 300 das quais em Lisboa, como parte de um processo de recrutamento inserido no programa *Sonae for Ukraine*. Este programa desenvolveu-se em três eixos de atuação: a Chegada, o Acolhimento e o Emprego. Os eixos da chegada e do acolhimento são trabalhados em coordenação com o Alto Comissariado para as Migrações, autarquias locais e centros de acolhimento (ECO, 2022b).

É manifesto, através dos exemplos apresentados, que houve mais esforços das empresas e de organizações da sociedade civil para o recrutamento e integração laboral de refugiados ucranianos do que para os refugiados afegãos e os refugiados sírios, de vagas anteriores à da Ucrânia. Efetivamente, a problematização da entrada dos ucranianos no mercado de trabalho não é tão acentuada como a dos afegãos ou dos sírios.

Por um lado, isto pode ser justificado pela longa tradição de imigração ucraniana em Portugal (Carvalho, 2018). Sendo uma das comunidades estrangeiras mais presentes em Portugal e com representação no mercado de trabalho, existem redes de apoio e de *networking* nesta comunidade.

Por outro lado, a diferença de percepção entre os refugiados ucranianos e os sírios e afegãos. Os primeiros são culturalmente próximos da Europa, enquanto os outros são tidos como “o outro”. Esta realidade reflete-se na facilidade de integração destes grupos. As vagas de refugiados oriundos da Síria ou do Afeganistão foram compostas maioritariamente por homens jovens, ainda que também por famílias. Esta realidade gerou a percepção de que estas pessoas estariam a emigrar por questões económicas, isto é, com o objetivo de trabalhar na Europa, e não a fugir de um cenário genuíno de guerra. Já no caso dos ucranianos, as vagas de pessoas que chegaram a Portugal foram predominantemente constituídas por mulheres, crianças e pensionistas, uma vez que os homens permaneceram na Ucrânia para a prestação de serviço militar obrigatório. A composição das vagas de refugiados ucranianos gerou, assim, mais simpatia na sociedade de acolhimento, o que se refletiu na facilidade com que foram concedidos estatutos de residência e, conseqüentemente, permissão legal para trabalhar (Åslund, 2022).

Ademais, o conhecimento limitado de que aqui dispomos acerca da implementação de medidas de promoção de inserção no mercado de trabalho para refugiados, não existe informação suficiente sobre o tipo de empregos em que os refugiados em Lisboa têm ou se se trata de posições que assegurem uma integração sustentável a longo prazo (Thomassen, 2019).

### **4.2.3 Acesso à saúde**

O acesso à saúde, nomeadamente a diagnósticos médicos e tratamentos, é uma dimensão de extrema relevância no acolhimento e integração de refugiados. Por um lado, a viagem para os países de destino e a permanência em campos de refugiados com condições fracas de saneamento espaços sobrelotados e exposição a doenças infecciosas prejudicam a saúde física destas pessoas; por outro lado, há que ter em consideração a suscetibilidade dos refugiados sofrerem problemas de saúde mental, nomeadamente devido ao trauma psicológico provocado por situações nos países de origem às quais fugiram, ou decorrente da própria viagem em direção aos países de destino (World Health Organization, 2019),

aliado ao stress (Constantino and Minas, 2022) causado pela imprevisibilidade e sentimento de impotência face à integração num contexto inteiramente novo.

Aliado ao risco reforçado de exposição a situações que tornam a população refugiada mais vulnerável em termos de saúde, acresce o problema do acesso a serviços básicos de saúde nas sociedades em que estas pessoas se instalam.

O PMAR LX estipula como medidas de intervenção na área da saúde o desenho e gestão de um processo de triagem a nível médico e psicológico e o acompanhamento médico, no eixo do acolhimento. No eixo do acompanhamento, estabelece o acompanhamento de clínica geral, consultas especializadas e acompanhamento psicológico. Finalmente, no eixo da integração, aponta para a integração da população refugiada em Lisboa nos agrupamentos de centros de saúde (CML, 2015).

O que se verificou em Portugal foi que o acesso aos serviços de saúde foi uma adversidade particularmente expressiva na fase inicial de acolhimento, dado que uma grande parte dos requerentes de asilo ainda não têm autorização de residência permanente nesta fase, o que impossibilita a obtenção de Número de Identificação de Segurança Social e, por conseguinte, o acesso ao Serviço Nacional de Saúde com isenção de taxas moderadoras (Público, 2018a).

Ora, em abril de 2017, o SEF comunicou que dos 1256 refugiados chegados a Portugal a partir da Grécia e de Itália nos 18 meses anteriores, apenas 64, ou 5% do total, já tinham recebido o estatuto de proteção internacional (Público, 2017c). Note-se que o fornecimento deste estatuto havia sido planeado para a primeira fase do acolhimento dos refugiados chegados a Portugal pelos mecanismos de distribuição europeus. Os restantes 95% encontravam-se na posse de um documento de residência provisória renovável de seis em seis meses, estando temporariamente legalizados. Terminado o prazo de validade do documento de residência provisório, as pessoas perdem acesso ao Serviço Nacional de Saúde ou o poder de movimentar contas bancárias.

É interessante realçar que um estudo divulgado pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical, pela Fundação Calouste Gulbenkian e pelo Instituto Norueguês de Saúde Pública, demonstrou que a saúde dos migrantes é boa quando chegam a Portugal, mas que esta tende a piorar ao longo do tempo em que permanecem em Portugal. A coordenadora deste estudo, Sónia Dias, atribuiu este fenómeno a uma integração deficitária dos refugiados, marcada pela exclusão social, a pobreza e a falta de emprego (Público, 2017a).

Verifica-se que os migrantes indocumentados são os que têm mais problemas no acesso aos serviços de saúde, devido ao receio que sentem pela sua situação irregular e a dificuldades financeiras, visto principalmente que estes ainda não conseguiram obter NISS e, por isso, os custos nos serviços de saúde são elevados (Público, 2017b).

Igualmente ao que se verifica nas outras dimensões de integração em análise, também no acesso à saúde os refugiados ucranianos diferenciaram-se dos restantes.

Em 2022, após a chegada de vagas de refugiados oriundos da Ucrânia, o Ministério da Saúde anunciou que o SNS iria fornecer consultas a crianças vindas da Ucrânia, assistido por um serviço de tradução (Diário de Notícias, 2022b). Numa primeira fase, foi feita uma triagem para se estabelecer a data da consulta, seguida de uma primeira observação clínica a decorrer no próprio dia da triagem. Depois, as pessoas analisadas seriam encaminhadas para tratamentos ou consultas de especialização.

O acesso aos serviços públicos de saúde foi rápido e fácil para os refugiados ucranianos, uma vez que, ao contrário das vagas anteriores de refugiados que chegaram a Portugal desde 2015, estes receberam automaticamente número de utente e número de identificação da Segurança Social. Assim, tiveram acesso imediato a cuidados de saúde materno-infantil, inclusão no Plano Nacional de Vacinação, agendamento da vacinação contra o COVID-19 e outros cuidados hospitalares.

A facilidade de acesso aos serviços de saúde exemplificados mostra que a integração no sistema nacional de saúde e o acesso aos seus serviços é possível fazer as coisas quando se verifica interesse e predisposição para tal. A mesma rapidez no acesso à saúde não se verificou nas vagas de refugiados anteriores à dos ucranianos, em que não houve tanta inclinação para garantir uma integração rápida.

#### **4.2.4. Acesso à educação**

A educação como dimensão de integração é essencial na provisão de conhecimentos da língua e da cultura local e de aprendizagens e habilitações que potenciam a inserção no mercado de trabalho e a participação informada em serviços locais (Souza and Ferreira, 2017).

Neste contexto, distingue-se a educação de menores daquela que é dirigida à população refugiada adulta. No primeiro caso, a educação formal e o enquadramento de menores no sistema de ensino público nacional são um contacto primário e privilegiado

com a cultura da sociedade de acolhimento (Ager and Strang, 2008); no segundo caso, o dos adultos, a educação é uma ponte para a integração no mercado de trabalho.

Em relação ao acesso à educação, o PMAR Lx refere como objetivo, no eixo do acompanhamento, o apoio nas inscrições, frequência e tradução no ensino público obrigatório. Já o eixo da integração prevê a inserção no sistema de ensino público obrigatório, bem como a equivalência de competências e habilitações literárias (CML, 2015).

Tanto a nível nacional como a nível local, no caso de Lisboa, foi feita uma articulação entre as entidades de acolhimento de refugiados e requerentes de asilo, por um lado, e a Administração Pública central, como a Direção-Geral da Educação e o Ministério da Educação, por outro lado. Estas parcerias pretenderam a criação de um processo mais simples de matrícula de crianças e jovens no ensino público português (Oliveira, 2022).

De acordo com as declarações prestadas, em 2022, o Governo português assegurou acesso à Educação a todos os cidadãos ucranianos menores entre 6 e 18 anos, independentemente de estarem legalizados ou não. Por sua vez, o Ministério da Educação emitiu normas extraordinárias, no sentido de simplificar os procedimentos de concessão de equivalência de habilitações adquiridas no estrangeiro, garantir uma integração progressiva dos refugiados menores no currículo português, reforçar o ensino da língua portuguesa e criar equipas multidisciplinares adequadas às situações concretas dos refugiados (Direção-Geral da Educação, 2022). A implementação destas medidas foi acompanhada por um grupo de trabalho composto por organismos do Ministério da Educação e outras entidades, com o acompanhamento do Alto Comissariado para as Migrações.

Apesar de ter sido desenvolvida uma parceria entre as entidades envolvidas na implementação da política de integração de refugiados, foi reportada uma falta de articulação eficiente entre as organizações do Ministério do Trabalho e Segurança Social, e as autarquias, relativamente à colocação de refugiados menores em creches e jardins-de-infância e ao número de vagas disponíveis para este efeito (Público, 2022b).

Neste contexto, a Associação de Creches e Pequenos Estabelecimentos de Ensino Particular (ACPEP) fez apelos ao Alto Comissariado para as Migrações, ao Ministério da Educação e ao Instituto de Segurança Social, entre outros, para o estabelecimento de parcerias de forma a garantir a colocação das crianças refugiadas nas creches e jardins-de-infância. Da mesma maneira, a ACPEP também contactou várias autarquias para as

informar da disponibilidade de vagas para as crianças, mas não teve respostas (Público, 2022b). Confrontado com esta situação, o Ministério do Trabalho e da Segurança Social não deu informações sobre a operacionalização do processo de integração das crianças refugiadas nas creches e nas escolas, nem adiantou se estariam a ser estabelecidas parcerias para este efeito.

Em julho de 2022, um inquérito feito pela Federação Nacional de Educação revelou que apenas um em cada cinco professores considera que existem apoios suficientes disponíveis nas escolas para a integração de estudantes refugiados e imigrantes. Professores, alunos e mães de refugiados ucranianos menores manifestaram também preocupação relativamente ao baixo número de horas de aulas de português oferecidas nas escolas (Observador, 2022a). No início do ano letivo de 2022, um número elevado de crianças e jovens refugiados da Ucrânia ainda não estavam matriculados em escolas portuguesas (Observador, 2022b).

Quanto ao ensino superior, verificou-se um tratamento desigual entre diferentes grupos de requerentes de asilo. A Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa somente admitiu refugiados ucranianos, confirmando um total de 11 matriculados nesta faculdade (Público, 2022a).

As situações demonstradas revelam uma ineficiente gestão da coordenação entre as diferentes entidades envolvidas na inserção de refugiados nos estabelecimentos de diferentes níveis de educação. No caso da provisão de vagas de menores em creches e jardins-de-infância, está patente uma falta de coordenação entre as instituições do governo central e as entidades que atuam a nível local.

#### **4.2.5. Acesso à habitação**

O acesso a habitação digna e acessível é um direito fundamental que é particularmente significativo no processo de integração dos refugiados nas sociedades de acolhimento, uma vez que constitui a base que permite a saúde, a reunificação familiar, a procura por emprego e a inserção em estabelecimentos escolares e condições propícias para o prosseguimento dos estudos, especialmente no caso de menores (UNHCR, no date).

O acesso a habitação própria é o ponto a partir do qual os novos membros da comunidade interagem com pessoas locais, com serviços e associações da sua área de residência. Por sua vez, estes contactos e adaptação a uma nova vida comunitária podem

influenciar positivamente o domínio da língua do país de acolhimento e a aprendizagem das normas culturais locais.

Apesar da importância preeminente desta dimensão, o acesso a habitação segura e acessível é dos maiores desafios na integração de refugiados nas sociedades de acolhimento. Em Lisboa, o problema é particularmente preponderante, dada a escassez de alojamentos disponíveis e as rendas progressivamente mais elevadas.

No PMAR Lx, a dimensão do acesso à habitação previu-se ser feita, na fase inicial de acolhimento, através da provisão de serviços e infraestruturas de alojamento e de alojamento temporário. Na fase de acompanhamento, pretende-se o encaminhamento para soluções de alojamento temporário gerido por parceiros. Já na fase de integração, estipula-se o apoio no acesso ao mercado livre/social de habitação (CML, 2015).

Para providenciar habitação aos refugiados recém-chegados a Lisboa, a Câmara Municipal de Lisboa, em junho de 2018, anunciou a criação de uma bolsa de casas municipais para o alojamento temporário de refugiados, ao abrigo do PMAR Lx. Pretendeu-se com esta medida dar utilidade ao património disperso pertencente à Câmara de Lisboa (Público, 2018b).

No entanto, apesar da manifestação de interesse em ampliar a resposta e apoios à habitação para refugiados, aquilo que se verificou em Lisboa ficou aquém do que era pretendido. Esta insuficiência foi claramente manifesta durante a pandemia, em tempo de apelo ao distanciamento social como imperativo para a saúde pública.

Em abril de 2020 tornou-se público o caso de um *hostel* em Lisboa destinado ao alojamento temporário de refugiados e requerentes de asilo que mereceu a condenação do Fórum Refúgio<sup>11</sup>, descrito como tendo condições de alojamento “indignas” (Público, 2020b). A organização descreveu o espaço como tendo “quartos com um par de metros quadrados em que há vários beliches, onde as pessoas dormem sem espaço, com roupas, lençóis, sacos espalhados por qualquer canto disponível”. Também foi criticada a disponibilidade reduzida de casas-de-banho, limitadas a duas para um grupo de dezenas de pessoas, e uma cozinha pequena partilhada. Estas condições conduziram a uma propagação massiva de COVID-19 neste *hostel*, em que foram confirmados 136 casos positivos do vírus entre os requerentes de asilo e refugiados aí alojados (Público, 2020b).

---

<sup>11</sup> Trata-se de uma Organização sem fins lucrativos que atua no âmbito da defesa dos direitos dos refugiados.

Ademais, a falta de residências para refugiados em Lisboa manteve-se um problema ainda em 2020, apesar do compromisso da CML, em 2018, de aumentar a resposta à necessidade de habitação temporária para os refugiados no município de Lisboa, como foi descrito acima (Público, 2020a).

Numa entrevista feita a uma refugiada ucraniana que foi acolhida em Portugal após a invasão russa à Ucrânia, esta referiu a procura de habitação como uma dificuldade proeminente, admitindo a falta de apoio das instituições competentes (Renascença, 2022). Sem ajuda formal, esta refugiada encontrou alojamento em plataformas digitais. Tratou-se de um processo difícil, uma vez que estas plataformas exigem uma estadia longa e o pagamento de rendas de meses em avanço. Recorrendo a soluções de alojamento temporário, viu-se forçada a mudar de apartamento semanalmente, com a família.

Verifica-se, através dos exemplos demonstrados, que o acesso à habitação ficou aquém daquilo que foi pretendido inicialmente. De facto, as declarações públicas das entidades de acolhimento podem manifestar empenho relativamente à concessão de alojamento para a população refugiada. Contudo, as condições do alojamento concedido não foram adequadas nem potenciaram uma integração digna. Daqui advém que a mera constatação de que o alojamento está a ser providenciado não é indicador fidedigno para avaliar a implementação das medidas da política nesta dimensão. Se é verdade que foi concedido alojamento temporário ao grupo de refugiados que se encontrava no *hostel* referido na notícia acima descrita, as condições em que tal foi realizado não potenciaram uma inserção digna na sociedade de acolhimento.

### **4.3. Considerações finais sobre a implementação da política**

Desde os apelos iniciais da União Europeia aos Estados-membros para acolherem os requerentes de asilo recolocados ao abrigo de acordos de distribuição segundo quotas, os discursos políticos em Portugal relativamente a esta causa foram de abertura e disponibilidade. Não só foi criado um plano nacional para o acolhimento e integração de refugiados como também os municípios procederam à criação de programas que visassem o acolhimento e a integração local desta população.

A partir da criação destas políticas, as declarações públicas de figuras políticas e das entidades de acolhimento entoaram uma perceção positiva da integração dos refugiados. Contudo, aquilo que se verificou na prática foi uma grande dificuldade em preencher as quotas nacionais de refugiados a acolher, designadas pela Comissão Europeia, sendo que

uma percentagem elevada dos que foram recolocados em Portugal abandonaram o país, muitas vezes ainda antes do término do programa de acolhimento. No final de 2017, registou-se que 54% dos refugiados e requerentes de asilo que haviam chegado a Portugal desde o início do programa de recolocação já tinham saído do país (Thomassen, 2019).

Apesar de os planos, no papel, estipularem a provisão de condições generosas de acolhimento, a fraca gestão dos programas compromete a implementação eficaz dos mesmos. De facto, o Governo português dependeu da ação de instituições da sociedade civil para a implementação do plano de integração de refugiados. O mesmo sucedeu com o plano formulado pela Câmara Municipal de Lisboa, o PMAR Lx, cuja implementação dependeu de uma rede de organizações parceiras. Com este modelo de governação, a coordenação entre o Estado e as entidades, entre elas a Câmara, foi insuficiente, manifestando um modelo de governação “*top-down*” (Costa and Sousa, 2021), ou seja, as políticas são decididas ao nível do governo central e os dirigentes locais não estão diretamente envolvidos na formulação das políticas. Em vez disso, são agentes que atuam somente na implementação dos aspetos mais práticos da política.

Note-se que o Alto Comissariado para as Migrações, confrontado com o abandono do programa de acolhimento de 51% da população acolhida, insistiu num discurso positivo acerca dos resultados do programa, salientando os casos de sucesso, mas omitindo aspetos negativos que foram inclusive referidos no “Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas Recolocadas”.

A falta de programas de aprendizagem da Língua Portuguesa e de formação profissional, a falta de acompanhamento no desenvolvimento de competências técnicas e a dificuldade de obtenção de equivalência académicas e de habilitações profissionais são falhas identificadas no programa não só pelas entidades de acolhimento, mas também são evidentes nos exemplos concretos apresentados na metodologia deste estudo, através de notícias providenciadas pelos meios de comunicação social. Verifica-se, portanto, um desfasamento entre as declarações do ACM, entidade responsável pela avaliação da política, e aquilo que se verifica no terreno.

A efetividade da política de integração em análise foi prejudicada pela coordenação deficitária entre o Estado central e as entidades de acolhimento locais envolvidas na implementação do plano municipal. Apesar de haver dados que comprovam a excessiva burocratização do processo de integração, que se manifesta na demora de resposta do SEF na regularização da situação dos requerentes de asilo e na concretização de protocolos com as entidades de acolhimento, esta situação carece de atenção e resolução por parte

do Estado. De facto, não foram apresentadas propostas para melhorar a efetividade destes procedimentos (Costa and Sousa, 2021).

Não é possível fazer uma análise profunda sobre a efetividade da política municipal de acolhimento de refugiados em Lisboa, uma vez que não foram divulgados publicamente dados suficientes para tal. É possível ainda destacar a falta de transparência das entidades envolvidas no processo de integração de refugiados dada a recusa de realização entrevistas anónimas com as entidades competentes. Em suma, A falta de informação impossibilita também uma análise detalhada da efetividade do PMAR Lx através do quadro metodológico de Czaika e De Haas (2013). Seria necessário ter mais dados sobre a implementação e resultados da política para determinar a discrepância entre as políticas no papel e a sua implementação.

Apesar destas limitações, é possível, contudo, identificar uma incongruência entre os objetivos da política e a forma como se procedeu a sua implementação. Não se pode afirmar se a política é um sucesso quando não se tem acesso a dados exaustivos sobre, a título de exemplo, quantos alunos refugiados frequentam efetivamente as aulas no ensino público ou os cursos de língua portuguesa providenciados pelas entidades parceiras do PMAR Lx, quantos estão em habitações autónomas e as condições das mesmas, o tipo de emprego em que se encontram ou a duração da permanência nesse emprego.

Os dados empíricos disponíveis apontam para uma potencial falta de efetividade, nomeadamente que existe um desfasamento entre o discurso das instituições e aquilo que se verifica na prática na implementação das várias dimensões de integração. O mesmo desfasamento verifica-se entre o discurso das figuras políticas acerca da implementação das políticas de integração o que, por sua vez, é expectável e um fenómeno comum, dadas as suas agendas políticas.

Ainda que sejam reportados na comunicação social e em relatórios estatísticos sobre o asilo o número de instituições ou voluntários que forneceram aulas de português, não há informação disponível que especifique quantos refugiados foram a essas aulas, quantos desistiram dos cursos ou a fluência que cada um adquiriu da língua com a frequência dos cursos após a sua saída do programa. Da mesma maneira, não há informação disponível sobre a permanência dos voluntários nos programas de ensino do português. Assim, saber o número de voluntários no que se disponibilizaram para a oferta de cursos não é um indicador suficiente para averiguar a efetividade do programa.

Na ausência de mais dados, não é possível medir a implementação da política e o sucesso de cada dimensão em profundidade.



## Conclusão

O objetivo inicial desta dissertação consistiu na avaliação da efetividade da política de acolhimento de refugiados em Lisboa, através de informações disponibilizadas por agentes das instituições envolvidas na implementação do PMAR Lx. Verificou-se que, apesar das tentativas de contacto, esta partilha de informação e dados não aconteceu. Apesar desta dificuldade, considerei que o desenvolvimento deste tema continuava a ser importante, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista político. Por esta razão, insisto, nesta conclusão, nas contradições verificadas acerca da implementação da política.

Em primeiro lugar, as notícias que foram recolhidas e analisadas nesta investigação apontam para lacunas na implementação da política de integração, não só em Lisboa, o caso em estudo presentemente, mas também no plano nacional. As declarações públicas de deputados, autarcas e responsáveis por entidades de acolhimento de que o processo de integração dos refugiados está a ser positivo em Portugal são desafiadas não só pelo que se verifica no terreno, por meio de constatações apresentadas na comunicação social, mas também pela dificuldade de acesso a dados que mostrem indicadores sobre o sucesso da política. Desta forma, é importante criar e disponibilizar dados e indicadores para avaliar a integração em cada uma das dimensões exploradas nesta tese.

Em segundo lugar, destaco a falta de transparência por parte das entidades competentes em fornecer informação. De facto, a Câmara Municipal de Lisboa criou um fundo de dois milhões de euros para serem aplicados nas instituições de acolhimento da população refugiada. A opacidade por parte das instituições é problemática, dado que operam com financiamento público. Note-se que o trabalho das entidades envolvidas na implementação de programas de integração de refugiados em Portugal depende de financiamento concedido pela Comissão Europeia.

Em terceiro lugar, a baixa taxa de retenção de refugiados é um dos indicadores que salientam problemas na efetividade da política municipal de acolhimento, uma vez que quem abandonou o programa de integração e o país, por definição, não se integrou (Termote, 2011)

Com os indicadores apresentados, a inserção de refugiados no mercado de trabalho e o acesso à saúde podem ser encaradas como dimensões com um progresso ligeiramente positivo. No caso do acesso ao mercado de trabalho, esta avaliação advém da disponibilidade das empresas referidas em oferecer formação profissional e vagas de

emprego à vaga de refugiados que chegou a Portugal mais recentemente, nomeadamente os ucranianos. Quanto ao acesso à saúde, foi rapidamente atribuído um Número de Identificação de Segurança Social aos refugiados ucranianos, o que permitiu a integração dos mesmos no plano nacional de vacinação, a par da disponibilização de consultas a refugiados menores. Contudo, se é verdade que este entusiasmo no apoio à integração laboral e no acesso à saúde dos refugiados ucranianos é positivo, o mesmo não se verificou nas vagas de refugiados sírios ou afegãos, em anos anteriores, o que manifesta uma integração diferenciada com base na nacionalidade dos refugiados. Tal evidencia um problema na efetividade das medidas para integração de refugiados em Lisboa, uma vez que esta fica dependente da boa vontade de instituições e de voluntários. Esta disposição em facultar mecanismos para o auxílio a refugiados varia, portanto, consoante a opinião pública sobre a tipologia dos refugiados que entram em Portugal. Ademais, a prontidão com que foram atribuídos números de utente, Números de Identificação de Segurança Social e Números de Identificação Fiscal aos refugiados ucranianos demonstra que, de facto, existe a capacidade das instituições governamentais e das entidades de acolhimento em assegurar a integração dos refugiados em território nacional. Este procedimento de acolhimento dos refugiados ucranianos permitiu um acesso simplificado a serviços públicos e a realização de contratos de trabalho, o que beneficia a sua integração noutras dimensões de integração.

Relativamente às dimensões da aprendizagem à língua portuguesa, do acesso à educação e do acesso à habitação, os indicadores apresentados sugerem problemas transversais a todos os refugiados, independentemente da origem dos mesmos. Quanto ao acesso a aulas de português, permanecem como problemas comuns a falta de cursos disponibilizados, conteúdos programáticos inadequados e a forte dependência de voluntários na provisão de aulas. Por sua vez, o acesso à educação sofre principalmente com a falta de coordenação entre o governo central e as instituições locais. Por sua vez, os valores progressivamente mais elevados das rendas em Lisboa tornam a habitação numa particularmente problemática para a qual a resposta das entidades competentes não foi suficiente.

De facto, com base nos indicadores e exemplos recolhidos, verifica-se uma forte burocratização do processo de integração dos refugiados e uma elevada dependência de instituições que carecem de preparação adequada e cujas práticas são insuficientes. O plano municipal de integração de refugiados em Lisboa manifesta intenções de acolhimento, acompanhamento e integração, assentes em boas práticas. No entanto, de

uma forma geral, os dados empíricos recolhidos indicam uma fraca efetividade da política de acolhimento de refugiados em Lisboa.

Não é possível identificar de forma exata as causas para o insucesso da política, dado que até os desfasamentos entre os discursos públicos, a política no papel e a implementação na prática são difíceis de medir, dada a falta de informação para esse efeito. Identificar as causas precisas que explicassem o insucesso da política seria o trabalho para uma investigação futura, tomando como ponto de partida as lacunas e as recomendações apresentadas nesta dissertação.

Existem consequências práticas da falta de informação prestada pelas instituições e da falta de responsabilização exigida das mesmas, pelo que é importante aumentar o escrutínio público face às instituições que atuam diretamente na implementação de políticas de acolhimento e integração.

A investigação apresentada foi a que me foi possível fazer com a informação que se encontrava disponibilizada. Contudo, trata-se do início de uma trajetória para o prosseguimento do estudo das políticas de integração de refugiados e para futuras avaliações das mesmas.

## Bibliografia

- Ager, A. e Strang, A. (2008) ‘Understanding integration: A conceptual framework’, *Journal of Refugee Studies*, 21(2), pp. 166–191. doi: 10.1093/jrs/fen016.
- Åslund, A. (2022) ‘A New Perspective on the Ukrainian Refugee Crisis’, *CESifo Forum*, 23(4), pp. 3–7.
- Assembleia Municipal de Lisboa (2015) ‘Assembleia Municipal de Lisboa: Lisboa solidária com refugiados’, *80ª reunião AML - 8 de Setembro 2015*. Disponível em: <https://www.am-lisboa.pt/101000/1/003444,092015/index.htm> (Consultado a 24 de novembro 2022).
- Borkert, M. e Caponio, T. (2010) ‘Introduction: the local dimension of migration policymaking’, in Caponio, T. and Borkert, M. (eds) *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 8–32.
- Câmara Municipal de Lisboa (2015) ‘Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa’. Disponível em <https://www.am-lisboa.pt/documentos/1444307049B9bHL8dw2Fm66PP9.pdf>.
- Câmara Municipal de Lisboa (2018) *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa*.
- Carvalho, J. (2018) “‘Bringing the state back in’”: A political economy analysis of Portuguese immigration policy’, *Mediterranean Politics*, 23(4), pp. 501–521. doi: 10.1080/13629395.2017.1352569.
- Constantino, C. e Minas, M. (2022) “‘My new home?’: Strategies and challenges of refugee integration programs in Portugal”, (Julho 2021), pp. 1–17. doi: 10.1002/jcop.22873.
- Costa, P. M. et al. (2021) *Integração de Refugiados em Portugal: O Papel E Práticas Das Instituições De Acolhimento*. Disponível em [www.om.acm.gov.pt](http://www.om.acm.gov.pt).
- Costa, P. M. e Sousa, L. (2021) ‘Os planos municipais de integração de refugiados em Portugal (2015-2022)’, *População e Sociedade*, 36, pp. 32–49. doi: 10.52224/21845263/rev36a3.
- Council of Europe (1995) ‘Measurement and indicators of integration Community Relations’, p. 10.
- Council of Europe (2011) ‘Linguistic integration’, pp. 24–26. Disponível em

<https://www.coe.int/en/web/lang-migrants/forms-of-linguistic-integration>.

Czaika, M. and De Haas, H. (2013) 'The effectiveness of immigration policies', *Population and Development Review*, 39(3), pp. 487–508. doi: 10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x.

Diário de Notícias (2015) 'Refugiados sírios têm escolas, médicos e ensino do português à espera'. Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/refugiados-sirios-tem-escolas-medicos-e-aprendizagem-do-portugues-a-espera-4875679.html> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Diário de Notícias (2021a) 'Acolhimento de emergência precisa de parceiros com habitação e emprego'. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/acolhimento-de-emergencia-precisa-de-parceiros-com-habitacao-e-emprego-14409497.html> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Diário de Notícias (2021b) 'Do Afeganistão a Lisboa: 70 refugiados vão aprender português'. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/-do-afeganistao-a-lisboa-70-refugiados-va-aprender-portugues-14324297.html> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Diário de Notícias (2022a) 'Integração de refugiados. "A falta de cursos de português é um entrave"'. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/a-falta-de-cursos-de-portugues-e-um-entrave-14914979.html> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Diário de Notícias (2022b) 'SNS cria consulta para assistir crianças vindas da Ucrânia no Hospital D. Estefânia em Lisboa'. Disponível em <https://www.dn.pt/sociedade/ucrania-sns-cria-consulta-para-assistir-criancas-no-hospital-dona-estefania-em-lisboa-14695651.html> (Consultado a 24 de novembro de 2022)

Direção-Geral da Educação (2022) *Integração de crianças e jovens ucranianos no sistema educativo português*. Disponível em <https://www.dge.mec.pt/noticias/integracao-de-criancas-e-jovens-ucranianos-no-sistema-educativo-portugues> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Doomernik, J. and Ardon, D. (2018) 'The city as an agent of refugee integration', *Urban Planning*, 3(4), pp. 91–100. doi: 10.17645/up.v3i4.1646.

ECO (2022a) 'BNP Paribas Portugal cria cursos de formação para refugiados em Portugal'. Disponível em <https://eco.sapo.pt/2022/04/11/bnp-paribas-portugal-cria-cursos-de-formacao-para-refugiados-em-portugal/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

- ECO (2022b) ‘Sonae faz ação especial de recrutamento de refugiados ucranianos em Lisboa. Tem 1.000 vagas’. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2022/06/03/sonae-realiza-acao-especial-de-recrutamento-de-refugiados-ucranianos-em-lisboa/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).
- Esser, H. (2004) ‘Does the “New” Immigration Require a “New” Theory of Intergenerational Integration?’, *International Migration Review*, 38(3), pp. 1126–1159.
- Hadj-Abdou, L. (2014) ‘Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda: A Comparison of Dublin and Vienna’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(12), pp. 1875–1894. doi: 10.1080/1369183X.2014.887462.
- IOM (2021) ‘Labour-market integration of resettled refugees in the European Union. Guidelines for Practitioners’.
- Isaakyan, I. (2015) ‘Integration paradigms in Europe and North America’, *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*, pp. 169–179. doi: 10.4324/9781315759302.
- JN (2015) *Portugal recebe 70 milhões de euros para integrar 4.500 refugiados - Economia - Jornal de Negócios*. Disponível em: [https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portugal\\_recebe\\_70\\_milhoes\\_d\\_e\\_euros\\_para\\_integrar\\_4500\\_refugiados](https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/portugal_recebe_70_milhoes_d_e_euros_para_integrar_4500_refugiados) (Consultado a 24 de novembro de 2022).
- Mateus, S. and Santos, P. (2021) ‘Linguistic Borders and Bureaucratic Mazers: The Refugees ’ Integration Experiences in Lisbon’, in *Borders and Borderlands : explorations in identity, exile ,translation and transition*.
- Observador (2015) ‘Lisboa prepara plano para acolher cerca de 500 refugiados já a partir de outubro’. Disponível em: <https://observador.pt/2015/09/22/lisboa-prepara-plano-acolher-cerca-500-refugiados-ja-partir-outubro/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).
- Observador (2022a) ‘Federação Nacional de Educação: faltam apoios nas escolas para refugiados e imigrantes’. Disponível em: <https://observador.pt/2022/07/29/federacao-nacional-de-educacao-faltam-apoios-nas-escolas-para-refugiados-e-imigrantes/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).
- Observador (2022b) ‘Maioria dos refugiados ucranianos menores ainda não estava matriculada na semana passada’. Disponível em <https://observador.pt/2022/09/08/maioria-dos-refugiados-ucranianos-menores-ainda-nao-estava-matriculada-na-semana-passada/> (Consultado a 24 de novembro de

2022).

Observador (2022c) ‘Universidade de Lisboa ensina português a refugiados com professores voluntários’. (Consultado a 24 de novembro de 2022).

<https://observador.pt/2022/04/07/universidade-de-lisboa-ensina-portugues-a-refugiados-com-professores-voluntarios/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

OECD (2016) *Making Integration Work: Humanitarian Migrants, Making Integration Work: Humanitarian Migrants*. doi: 10.1787/9789264251236-en.

Oliveira, C. R. (coord. . (2022) *Relatório Estatístico do Asilo 2022*. Observatório das Migrações.

Özge, B., Huddleston, T. and Joki, A.-L. (2015) ‘The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: a Synthesis of the Literature’, p. 32.

Padilla, B., França, T. and Vieira, A. (2022) *Trajetórias de Refúgio: Análise de Género, Interseccionalidade e Políticas Públicas em Portugal*. Observatório das Migrações.

Padilla, B. and Goldberg, A. (2017) ‘Dossiê: “ Migrações no Mediterrâneo : entre fronteiras e acolhimento ”’, pp. 11–27.

Penninx, R. and Garcés-Mascareñas, B. (2016) ‘The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept’, *IMISCOE Research Series*, pp. 11–29. doi: 10.1007/978-3-319-21674-4\_2.

Público (2015a) ‘Câmara de Lisboa cria fundo de 2 milhões de euros para apoiar refugiados’. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/09/02/portugal/noticia/camara-de-lisboa-cria-fundo-de-2-milhoes-de-euros-para-apoiar-refugiados-1706628> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2015b) ‘Há 100 instituições e 144 autarquias disponíveis para receber refugiados em Portugal’. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/09/25/sociedade/noticia/cem-instituicoes-e-144-autarquias-ja-estao-disponiveis-para-receber-refugiados-em-portugal-1708972> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2016) ‘Centro para refugiados em Lisboa recebe primeiros habitantes para a semana’. Disponível em <https://www.publico.pt/2016/02/22/local/noticia/centro-para-refugiados-em-lisboa-recebe-primeiros-habitantes-para-a-semana-1724092> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2017a) ‘Condições em que muitos migrantes vivem podem levar a transmissão de doenças’. Disponível em

<https://www.publico.pt/2017/04/14/sociedade/noticia/condicoes-em-que-muito-migrantes-vivem-podem-levar-a-transmissao-de-doencas-1768815> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2017b) ‘Conselho Português para Refugiados quer estratégia nacional para saúde mental’. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/06/08/sociedade/noticia/conselho-portugues-para-refugiados-quer-estrategia-nacional-para-saude-mental-1775034> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2017c) ‘Portugal está a deixar refugiados sem estatuto e sem direitos’. <https://www.publico.pt/2017/04/29/sociedade/noticia/portugal-esta-a-deixar-refugiados-sem-estatuto-e-sem-direitos-1770399> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2018a) ‘Câmara de Lisboa critica lentidão do Governo no acolhimento e integração dos refugiados’. Disponível em: [https://www.publico.pt/2018/02/26/sociedade/noticia/camara-municipal-de-lisboa-critica-lentidao-do-governo-no-acolhimento-e-integracao-dos-refugiados-1804318?ref=pesquisa&cx=page\\_\\_content&ref=pesquisa&cx=page\\_\\_content&ref=pesquisa&cx=page\\_\\_content](https://www.publico.pt/2018/02/26/sociedade/noticia/camara-municipal-de-lisboa-critica-lentidao-do-governo-no-acolhimento-e-integracao-dos-refugiados-1804318?ref=pesquisa&cx=page__content&ref=pesquisa&cx=page__content&ref=pesquisa&cx=page__content) (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2018b) ‘Câmara vai criar bolsa de casas municipais para acolher refugiados’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/06/01/local/noticia/camara-vai-criar-bolsa-de-casas-municipais-para-acolher-refugiados-1832944> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2018c) ‘Portugal vai acolher mais 1010 refugiados até 2019’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/02/24/sociedade/noticia/portugal-vai-acolher-mais-1010-refugiados-ate-2019-c-audio-e-video-atualizada-1804341> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2020a) ‘Ampliação de centro para refugiados é promessa adiada há dois anos’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/05/12/local/noticia/ampliacao-centro-refugiados-promessa-adiada-ha-dois-anos-1913472> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2020b) ‘Pessoas amontoadas em beliches: Fórum Refúgio alertou sobre “hostels” há nove meses’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/04/23/sociedade/noticia/dez-pessoas-4m2-forum-refugio-alertou-hostels-ha-nove-meses-1913605> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

2022).

Público (2022a) ‘Há escolas de Medicina que só estão a aceitar alunos ucranianos e excluem outros refugiados’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/06/19/sociedade/noticia/ha-escolas-medicina-so-estao-aceitar-alunos-ucranianos-excluem-refugiados-2010451> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Público (2022b) ‘Há vagas para as crianças ucranianas nas creches da rede social e privada, só não se sabe quantas’. Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/03/18/sociedade/noticia/creches-privadas-vagas-criancas-ucranianas-precisam-governo-responda-1999286> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Regin / Mipex-R (2022) *Regional Profile: Lisbon, Portugal*.

Renascença (2022) ‘Refugiados ucranianos em Portugal. “Tivemos de mudar de apartamento todas as semanas”’. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/especial/mundo/2022/08/24/refugiados-ucranianos-em-portugal-tivemos-de-mudar-de-apartamento-todas-as-semanas/296934/> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

Ruth McAreavey (2009) ‘Transcending cultural differences: the role of language in migrants’ integration’.

Santinho, M. C. (2011) *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde, Iscte-Iul*. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3512/3/TESE\\_FINAL\\_14Junho2011.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3512/3/TESE_FINAL_14Junho2011.pdf).

Scholten, P. and Penninx, R. (2013) ‘The Multilevel Governance of Migration and Integration’, *The Discourses and Politics of Migration in Europe*, pp. 91–108. doi: 10.1057/9781137310903.0016.

Souza, G. and Ferreira, P. D. (2017) ‘O acolhimento dos refugiados no contexto português: Educação como dimensão da integração.’, *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, (08), pp. 96–99. doi: 10.17979/reipe.2017.0.08.3017.

Termote, M. (2011) ‘The Efficiency of Immigration and Integration Policies’, *Population Review*, 50(2). doi: 10.1353/prv.2011.0016.

Thomassen, H. (2019) ‘The Integration of Refugees in Portugal’, pp. 6–7. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638397/IPOL\\_STU\(2019\)638397\(ANN01\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638397/IPOL_STU(2019)638397(ANN01)_EN.pdf).

UNHCR (2013) *Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence from Central Europe*.

UNHCR (no date) 'Access to secure and affordable housing | UNHCR Integration Handbook'. Disponível em: <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/housing/access-secure-and-affordable-housing> (Consultado a 24 de novembro de 2022).

World Health Organization (2019) *10 things to know about the health of refugees and migrants*. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/10-things-to-know-about-the-health-of-refugees-and-migrants> (Consultado a 24 de novembro de 2022).