

**A proteção internacional de menores não acompanhados no contexto europeu: Portugal como estudo de caso**

**Edita Kupriyanova**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais – especialização em Estudos Europeus**

**setembro, 2023**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Isabel dos Santos Figueiredo Pinto.

*A todos as crianças que se viram obrigadas a abandonar  
o seu país sozinhas para fugir à violência de um conflito.*

## AGRADECIMENTOS

Chega ao fim mais uma etapa da minha vida académica e, apesar do meu empenho pessoal, não seria possível terminar esta dissertação sem o incansável apoio que tive das pessoas que me rodearam nesta fase. Escrever uma dissertação é, sem dúvida, uma prova de resiliência, de força de vontade e de disciplina. Tudo isto por vezes falhou, mas o que não falhou foram as palavras de força e o apoio que senti e pelo qual devo agradecer.

Em primeiro, ao João, que me ouviu e apoiou desde a discussão do tema que ia escolher, até aos momentos mais difíceis em que duvidei que conseguiria terminar isto. Obrigada por todas as palavras de força, pelas incontáveis chávenas de café e pelos serões de companhia. Sem a sua companhia e apoio teria sido muito mais desafiante fechar este capítulo.

À minha família pelo apoio incondicional. Aos meus pais, a quem devo tudo o que atingi até hoje e por quem tenho uma enorme admiração pelo inigualável empenho e resiliência em tudo o que fizeram e fazem na vida. São o meu exemplo a seguir em tudo. Agradeço por me darem esta e todas as outras oportunidades para crescer e sonhar, nunca vou conseguir agradecer o suficiente por tudo isto. À minha irmã, que acredita mais em mim do que eu própria. Os seus conselhos e apoio foram sempre uma fonte de inspiração.

À minha orientadora professora Ana Santos Pinto, por toda a sua paciência e apoio na escrita e no debate de ideias. A sua forma leve de ver soluções nos problemas com que me ia deparando, ajudou-me muitas vezes a conseguir concluir pensamentos e capítulos. Devo agradecer igualmente aos restantes docentes da Nova FCSH que me ensinaram tudo o que retiro deste mestrado.

Aos meus amigos, que me apoiaram e incentivaram nesta fase, que me proporcionaram planos e momentos de distração tão necessários ao longo desta jornada.

Às as instituições e peritos que mostraram disponibilidade e vontade para realizar as entrevistas, foram um importante contributo para a minha dissertação e para a promoção deste tema e desta problemática a nível nacional. Agradeço à Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas, à Organização Internacional para as Migrações Portugal, à Casa do Farol, à Jurista perita em direito de asilo, ao Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados e à Secretária de Estado da Igualdade e Migrações.

Por fim, aos meus colegas de curso com quem partilhei tantas ideias e pensamentos que enriqueceram a minha dissertação. Partilhamos as preocupações naturais deste percurso, desde debates em aulas, aos momentos e conversas na véspera das entregas, agradeço e desejo sorte a todos nas suas submissões.

# **A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE MENORES NÃO ACOMPANHADOS NO CONTEXTO EUROPEU: PORTUGAL COMO ESTUDO DE CASO**

**EDITA KUPRIYANOVA**

## **RESUMO**

A crise das migrações de 2015, provocada por conflitos armados e instabilidade política, que começou em 2015, afetou e está continuamente a afetar em grande escala populações dos países africanos e do Médio Oriente. Entre os refugiados e os requerentes de asilo afetados pela crise, destaca-se o grupo de MNA, pela sua dupla vulnerabilidade de menores e de refugiados. Esta dissertação analisa, através da problematização – *De que modo estão desenhadas e implementadas as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal?* – as políticas de acolhimento e integração destes menores no contexto de Portugal.

Relativamente à metodologia da dissertação, o modelo de análise é assente num estudo de caso – modelo de acolhimento e integração de MNA em Portugal – descritivo e interpretativo, de observação indireta. Os instrumentos metodológicos utilizados são de metodologia mista, de pesquisa quantitativa e qualitativa. Para a tipologia quantitativa são utilizadas fontes secundárias de organizações internacionais, europeias e nacionais. Para a pesquisa quantitativa é feita análise de documentos legislativos e orientadores de políticas internacionais, igualmente de nível internacional, europeu e nacional, bem como análise das seis entrevistas semiestruturadas conduzidas a representantes de instituições nacionais de acolhimento e integração de MNA.

Concluiu-se através da análise das legislações e das entrevistas que o acolhimento de refugiados em Portugal tem visto alguns desenvolvimentos positivos nos últimos anos, dado a abertura do país para o acolhimento de requerentes de asilo. Contudo, as políticas de acolhimento e, sobretudo, de integração necessitam de reformas mais profundas que possibilitem a plena integração de MNA no país, tanto no domínio da educação, como do ensino da língua portuguesa, do acesso a cuidados de saúde, designadamente de saúde mental, apoio à autonomia de vida e inclusão cultural. As conclusões desta investigação indicam que este tema carece de investigação a nível nacional, tanto de estudos académicos como estatísticas sobre menores desacompanhados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acolhimento; Integração; Menores não-acompanhados; Migração; Portugal; União Europeia.

# INTERNATIONAL PROTECTION OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN CONTEXT: PORTUGAL AS A CASE STUDY

EDITA KUPRIYANOVA

## ABSTRACT

The 2015 migration crisis, caused by armed conflicts and political instability, which began in 2015, has affected and is continuing to affect populations in African and Middle Eastern countries on a large scale. Among the refugees and asylum seekers affected by the crisis, the unaccompanied minors stand out for its dual vulnerability as minors and refugees. This dissertation analyses the reception and integration policies for minors in Portugal through the question “*How are the policies for the reception and integration of minors in Portugal designed and implemented?*”.

Regarding the dissertation's methodology, the analysis model is based on a case study - a model for the reception and integration of unaccompanied minors in Portugal - which is descriptive and interpretative, with indirect observation. The methodological tools used are mixed methodology, quantitative and qualitative research. For the quantitative typology, secondary sources from international, European, and national organizations are used. For the quantitative research, legislative documents and international policy guidelines were analysed, also at international, European, and national level, as well as the analysis of six semi-structured interviews conducted with representatives of national institutions for the reception and integration of unaccompanied minors.

It was concluded from the analysis of legislation and interviews that the reception of refugees in Portugal has seen some positive developments in recent years, given the country's openness to receiving asylum seekers. However, reception and, above all, integration policies need more in-depth reforms to enable the full integration of unaccompanied minors in the country, both in the field of education, such as teaching the Portuguese language, access to health care, particularly mental health care, support for the autonomy of life and cultural inclusion. The conclusions of this research indicate that there is a lack of research on this issue at a national level, both academic studies and statistics on unaccompanied minors.

**KEYWORDS:** European Union; Integration; Migration; Portugal; Reception; Unaccompanied minors.

# ÍNDICE

RESUMO .....	vi
ABSTRACT .....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	x
INTRODUÇÃO .....	1
Capítulo I: Contributos teóricos e conceituais .....	9
1.1 Enquadramento teórico e conceitual .....	9
1.2 Processo de formulação de políticas: dimensão internacional .....	14
1.3 Processo de formulação de políticas: dimensão europeia .....	19
1.4 Orientações internacionais e da UE para o acolhimento e integração de refugiados .....	24
1.5 Considerações finais .....	29
Capítulo II - Orientações Internacionais para o Acolhimento e Integração de Menores não- acompanhados .....	31
2.1 Evolução do Direito internacional face à proteção, acolhimento e integração de menores não acompanhados .....	31
2.2 Direitos a garantir a menores não acompanhados .....	35
2.3 Obrigações dos agentes de formulação e implementação do Direito internacional em matéria de acolhimento e integração de menores não acompanhados .....	41
2.4 Divisão de competências entre Instituições Internacionais e Estados .....	46
2.5 Considerações finais .....	49
Capítulo III - Política Migratória Europeia para o Asilo e Proteção Internacional .....	51
3.1 Evolução e a definição da política migratória da UE para o acolhimento e integração de MNA .....	51
3.1.1 Contextualização histórica de menores não acompanhados na UE .....	51
3.1.2 Evolução do direito comunitário face à proteção de MNA .....	53
3.1.3 Evolução das políticas para o acolhimento e integração de MNA .....	57
3.2 Evolução da divisão de competências entre as Instituições Europeias e os Estados- membros no acolhimento e integração de MNA .....	62
3.3 Entendimento europeu face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados .....	68
3.4 Considerações finais .....	71

Capítulo IV - Política de Asilo e Proteção Internacional de Menores não Acompanhados: o caso português.....	73
4.1 Contextualização histórica de menores não acompanhados em Portugal .....	74
4.2 Evolução do direito nacional para a proteção de MNA face à evolução do Direito internacional e europeu .....	75
4.3 Aplicação de políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA em Portugal .....	78
4.4 Políticas nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal .....	83
4.4.1 Principais entidades responsáveis pelo acolhimento e integração de MNA em Portugal .....	83
4.4.2 Desenvolvimento das políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal .....	89
4.4.3 Lacunas na aplicação de políticas internacionais, europeias e nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal .....	93
4.5 Considerações finais.....	98
CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	109
ANEXO A – Guião das Perguntas das Entrevistas Semiestruturadas .....	i
ANEXO B – Lista das Entrevistas .....	iii
ANEXO C – Formulário do Consentimento Informado das Entrevistas.....	iv

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- ACM – Alto Comissariado para as Migrações
- ACNUDH – Gabinete do Alto Comissariado das NU para os Direitos Humanos
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AHIG – Grupo Ad Hoc da Imigração
- APMMA – Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo
- CACR – Casa de Acolhimento para Crianças
- CAE – Centros de Acolhimento Especializados
- CAR – Centro de Acolhimento para Refugiados
- CAR 1 – Centro de Acolhimento de Refugiados 1
- CAR 2 – Centro de Acolhimento de Refugiados 2
- CDC – Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança
- CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CHPL – Colaboração com o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa
- CICV – Comité Internacional da Cruz Vermelha
- CIG – Conferência Intergovernamental
- CJENA – Crianças e Jovens Estrangeiros não Acompanhados
- CLAIM – Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes
- CML – Câmara Municipal de Lisboa
- CNAIM – Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes
- CNIS - Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social
- CPCJR – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco
- CPR – Conselho Português de Refugiados
- DGS – Direção Geral de Saúde
- EAS – Equipa de Autonomia Supervisionada

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

ECRE – Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados

EIC – Equipa de Intervenção Comunitária

EMN – Rede Europeia das Migrações

ENOC – Rede Europeia de Provedores da Criança

EUA – Estados Unidos da América

EUAA – Agência da UE para o Asilo

FAMI – Fundo de Asilo, Migração e Integração

FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da UE

Frontex – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

GAR – Gabinete de Asilo e Refugiado

ICMPD – Centro Internacional para o Desenvolvimento da Política Migratória

ICRC – Comité Internacional da Cruz Vermelha

IDC – Coligação Internacional de Detenção

IRC – Comité Internacional de Salvamento

ISS – Instituto da Segurança Social

JENA – Jovens Menores não Acompanhados

JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados

MAI – Ministério da Administração Interna

MJENA – Menores e jovens estrangeiros não acompanhados

MNA – Menores Não Acompanhados

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados

NU – Nações Unidas

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIR – Organização Internacional de Refugiados

OM – Observatório das Migrações

ONG – Organizações não Governamentais

ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados

PE – Parlamento Europeu

PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PNIPGM – Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações

RAMM – Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração

RDC - República Democrática do Congo

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SSI – Serviço Social Internacional

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da UE

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

WVI – World Vision International

## INTRODUÇÃO

As crises humanitárias desencadeadas por conflitos armados e instabilidade governamental em alguns Estados, nomeadamente no Médio Oriente e em países africanos, causaram uma crise migratória sem precedentes em 2015. De acordo com o Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 2021, 89.3 milhões de pessoas no mundo foram forçadas a deslocar-se dos seus países de origem em resultado de conflitos, perseguições, violência, violações dos direitos humanos ou acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública. Deste número, 27.1 milhões são refugiados, 4.6 milhões requerentes de asilo e 53.2 milhões pessoas deslocadas internamente (ACNUR, 2021). Entre os migrantes importa destacar um grupo particularmente vulnerável, os menores não acompanhados (MNA), que constituirão o objeto de estudo central desta investigação. Segundo os dados do ACNUR, em 2021, 27 mil menores não acompanhados ou separados de familiares apresentaram pedidos de proteção internacional, representando um aumento significativo em relação aos anos anteriores, mais 6 mil do que no ano de 2020 (ACNUR, 2021).

Desde o início desta crise a União Europeia (UE) tem sido um dos principais destinos de requerentes de asilo e MNA. Conforme os dados de 2021 da Agência da UE para o Asilo (EUAA), foram apresentados na União cerca de 648 mil pedidos de proteção internacional, mais de um terço do que em 2020, representando um acentuado crescimento de pedidos na UE. A Alemanha recebeu o maior número de pedidos de asilo, seguida de França, Espanha e Itália. Os dados da agência mostram ainda que cerca de 23 600 pedidos foram apresentados por menores não acompanhados, sendo o maior aumento desde 2017 (EUAA, 2021).

No que concerne a Portugal, Estado-membro da UE, o país começou a acolher mais requerentes de asilo e MNA desde a sua adesão aos mecanismos de reinstalação e recolocação, decorrentes dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português. O país registou um aumento notório de MNA no ano de 2020, com 97 pedidos de proteção internacional, o dobro comparativamente ao ano anterior (SEF, 2022). Entre

as crianças e jovens que mais pedidos de asilo apresentam em Portugal destacam-se os nacionais do Afeganistão, Paquistão, Bangladesh, Síria, Egito, República Democrática do Congo e Somália (CPR, 2012).

A chegada deste grupo vulnerável à UE e a sua distribuição pelos Estados-membros, nomeadamente o caso de Portugal, são analisados com maior detalhe ao longo desta dissertação. O objeto de estudo desta investigação foca-se no acolhimento e integração de MNA em Portugal, desde 2015 – ano de referência na designada crise migratória na UE – até ao final do ano de 2021, ano em que chegaram a Portugal um conjunto significativo de requerentes de proteção internacional, designadamente ucranianos e afegãos. Pretende-se, através da análise dos quadros normativos e das políticas internacionais, europeias e nacionais, compreender como os MNA são acolhidos e integrados na sociedade portuguesa.

Pretende-se, igualmente, contribuir para o conhecimento existente nesta temática através da descrição e análise das políticas europeias, nacionais e locais que Portugal aplica, uma vez que, a nível nacional, a análise da interligação entre níveis de governança (nacional e local) no que concerne ao acolhimento e integração de MNE carece de investigação.

## **Objetivos de Investigação**

Considerando o aumento do fluxo de requerentes de proteção internacional, considera-se relevante analisar as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal, à luz do quadro normativo internacional e das organizações internacionais como as Nações Unidas (NU) e as suas agências para os migrantes e os refugiados. No mesmo sentido, o aumento de requerentes de asilo menores, desde o início da crise de 2015 na UE, leva a analisar igualmente as políticas europeias. Tal análise será executada através da compreensão do papel da UE como instituição legisladora das políticas de migração e assuntos internos, com impacto nas medidas de apoio aos Estados-membros no acolhimento e integração destes MNA.

Do mesmo modo, o estudo tem como objetivo perceber a posição do Estado português como legislador e executor das políticas de migração, com efeito nas medidas de apoio no acolhimento e integração dos MNA. Ainda, considera-se importante compreender a evolução das políticas de integração de migrantes em Portugal, nas quais se inserem as destinadas a menores não acompanhados.

Mais especificamente, pretende estudar-se a estrutura institucional europeia (políticas e programas de apoio e financiamento), estrutura adotada a nível nacional (tipologia institucional e políticas e programas de acolhimento e integração), que atua ativamente no suporte à integração dos MNA na sociedade portuguesa.

Por fim, considera-se relevante conhecer as políticas implementadas e desenvolvidas pelas instituições da sociedade civil que apoiam os MNA no acolhimento e integração, ao nível local e nacional.

## **Problematização**

De modo a analisar o acolhimento e integração de MNA em Portugal e compreender o acompanhamento do processo de transição destes para a vida adulta, propõe-se como questão de investigação: *De que modo estão desenhadas e implementadas as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal?*

Da pergunta de investigação definida decorre um conjunto de questões derivadas, que constituirão a base para estruturação da investigação. Desde logo, procura-se compreender como se desenvolvem os processos de formulação de políticas internacionais e europeias e perceber qual é o contributo destas para a formulação de políticas nacionais. Por outro lado, é importante aferir qual o apoio da UE aos Estados-membros na aplicação das políticas de acolhimento e integração de MNA.

A nível nacional, questiona-se quais os principais obstáculos para o acolhimento e a integração dos MNA, nomeadamente os constrangimentos sentidos pelas organizações e entidades acolhedoras ao nível nacional. Uma outra questão é referente ao

apoio aos MNA na transição para a maioria e os instrumentos que as entidades acolhedoras possuem para acompanhar os menores que atingem a maioria, nomeadamente ao nível de bem-estar social e psicológico, designadamente que acompanhamento psicológico as organizações e as entidades nacionais podem oferecer aos MNA que acolhem.

Por fim, a quarta questão derivada passa por compreender que reformas ou novas políticas são necessárias, tanto a nível nacional, em Portugal, como internacional, para melhorar o acolhimento e a integração destes menores.

No seguimento da identificação das questões que suportam esta dissertação, importa definir as linhas orientadoras e conceitos e ideias-chave que compõem o problema de investigação. Os principais eixos da investigação, identificados como componente centrais do problema, são as instituições nacionais, europeias e internacionais, os MNA e o Direito internacional. A nível europeu, a política para as migrações será analisada através da sua legislação e orientações políticas, sendo esta componente uma variável independente no desenho de investigação adotado. A segunda componente, a dimensão nacional, será investigada através da política portuguesa em matéria de acolhimento e integração, analisando os mecanismos usados pelo Estado nos domínios da saúde, educação e na sua arquitetura institucional, respeitante à divisão de competências do setor público, privado e social. Esta componente constitui a segunda variável independente do estudo. Uma terceira componente a definir refere-se à investigação do modelo de integração nacional para os MNA, a variável dependente desta investigação. Esta última será analisada através da influência das variáveis independentes na definição e implementação das políticas de acolhimento e integração dos MNA em Portugal, ao nível nacional e local. Interessa, igualmente, perceber quais as instituições e as estruturas de apoio existentes, bem como analisar o quadro legislativo, tanto a nível europeu como nacional.

Quanto à relação entre as componentes, as políticas nacionais apesar de demonstrarem dependência das políticas europeias devem acrescentar valor a estas. Adicionalmente, de modo a conectar as variáveis dependente e a independente referente às políticas nacionais, entende-se importante destacar algumas dimensões internas das

políticas nacionais de migração, que se assumem como variável moderadora no desenho de investigação adotado. Apesar de existir o mesmo quadro legislativo a nível nacional que na UE e, as mesmas orientações políticas, a execução destas políticas a nível nacional varia entre Estados-membros, o que influencia um comportamento diferente entre eles. Nesta dimensão, destaca-se a importância da cultura social de cada Estado. Conforme destaca o relatório “Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento”, Portugal não demonstra dificuldade no acolhimento de migrantes, não havendo na experiência nacional conflitualidade significativa com as comunidades migrantes, tendo-se destacado a nível da UE, aceitando os MNA da Grécia em contexto de pandemia (Sousa, et al., 2021). Também a tradição de direitos atribuídos a migrantes no acesso a cuidados sociais como saúde e educação, distingue as políticas nacionais. Deste modo, esta componente interna irá modelar as políticas europeias aplicadas aos Estados-membros.

### **Justificação Metodológica**

Face à definição do problema de investigação, será adotado um modelo de análise assente num estudo de caso – modelo de acolhimento e integração de MNA em Portugal – de carácter descritivo e interpretativo, através de observação indireta. Pretende-se proceder a uma análise aprofundada e sistemática do caso português, através das suas múltiplas dimensões e utilizando as várias fontes (primárias, secundárias e bibliográficas) e recursos de informação. A tipologia descritiva refere-se à produção de informação sobre factos que se considera não estarem suficientemente estudados, conforme se verifica no caso das instituições e entidades nacionais.

No que concerne aos instrumentos metodológicos a utilizar, este estudo será efetuado com metodologia mista, quantitativa e qualitativa. Uma vez que se pretende uma recolha quantitativa, seguida de qualitativa com a justificação das incongruências, utilizar-se-á uma estratégia sequencial explicativa. Propõem-se que, para a tipologia de pesquisa quantitativa, a recolha de dados será realizada através de fontes secundárias,

designadamente relatórios elaborados por organizações internacionais e nacionais: a nível internacional serão analisados os dados produzidos pelo ACNUR, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização Internacional para as Migrações (OIM); a nível europeu serão analisados os dados da EUAA, Eurostat e Frontex; e, ao nível nacional, dados disponibilizados pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Observatório das Migrações, Instituto da Segurança Social (ISS), Conselho Português de Refugiados (CPR), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), os relatórios do SEF e Pordata.

No âmbito da pesquisa qualitativa, será realizada análise documental de legislação e documentos orientadores de políticas migratórias – igualmente ao nível internacional, europeu e nacional – bem como a análise de entrevistas a representantes de instituições nacionais que acolhem e têm projetos de integração dos MNA em Portugal ou apoiam outras instituições no acolhimento e integração (como CPR, a Casa de Acolhimento para Crianças Refugiados (CARC), a ACM, a instituição Casa do Farol da fundação O Século, o NAIR e a Secretária de Estado da Igualdade e Migrações), bem como peritos e académicos na área do asilo. O recurso a entrevistas semiestruturadas pretende, por um lado, complementar a informação quantitativa recolhida e, por outro, compreender a experiência de aplicação das políticas por cada instituição, bem como os constrangimentos, dificuldades e lacunas que se destacam no acolhimento e na integração de menores em Portugal. Foram feitos pedidos para a realização de 18 entrevistas, porém apenas seis instituições demonstraram disponibilidade e interesse para serem entrevistadas. Cinco entrevistas decorreram em modo de videoconferência e uma por escrito, sendo que nem em todas houve autorização de gravação. Foram seguidos os princípios éticos aplicados às ciências sociais e consagrados no regulamento nacional de proteção de dados, designadamente a realização de entrevistas após a assinatura do consentimento informado e a utilização da informação correspondente de acordo com os critérios estabelecidos nessa declaração.

## **Estrutura da dissertação**

A presente pesquisa é dividida em quatro capítulos sendo o primeiro relativo a contributos teóricos e conceituais alusivos ao acolhimento e à integração de refugiados. Neste capítulo pretende-se identificar quais os contributos da literatura sobre o processo de formulação de políticas públicas em que existe uma interação entre as dimensões internacionais, europeias e nacionais (independentemente da área de política pública em causa).

O segundo capítulo diz respeito às orientações internacionais para o acolhimento e integração de menores não acompanhados, no qual se procura analisar a evolução do Direito internacional face à proteção de MNA, através da identificação dos principais instrumentos normativos (tratados, convenções e acordos internacionais), das obrigações dos Estados subscritores e dos direitos a garantir a menores não-acompanhados. Um outro contributo que se pretende com este capítulo é analisar o entendimento internacional face às políticas de acolhimento e integração de MNA, identificando os agentes de formulação e implementação do Direito internacional e dos direitos e deveres que lhe estão associados.

Seguidamente, o terceiro capítulo referente à política migratória da União Europeia para o asilo e proteção internacional, pretende descrever a evolução do direito comunitário face à proteção de menores não acompanhados; compreender a evolução da divisão de competências entre as instituições europeias (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão) e os Estados-membros no acolhimento e integração destes menores; e ainda analisar o entendimento europeu face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados, através da contextualização dos debates e tensões.

Por fim, o quarto e último capítulo é dedicado às políticas de asilo e proteção internacional de menores não acompanhados, com análise particular do caso português. Este capítulo dividido em quatro subcapítulo contextualiza historicamente os menores não acompanhados em Portugal; descreve a evolução do direito nacional para a proteção de MNA face à evolução do Direito internacional e europeu; aborda as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal através da análise da aplicação de

políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA no país; e analisa o desenvolvimento de políticas nacionais de acolhimento e integração de MNA, descrevendo as principais entidades estatais e da sociedade civil responsáveis por acolher e integrar os MNA em Portugal. Neste capítulo são igualmente incluídas as entrevistas semiestruturadas conduzidas às seis entidades estatais e à sociedade civil, bem como aos peritos da área de asilo.

## **CAPÍTULO I: CONTRIBUTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS**

O capítulo que se segue é relativo a contributos teóricos e conceituais alusivos ao acolhimento e à integração de refugiados e está dividido em três subcapítulos. O primeiro é referente ao enquadramento teórico e conceitual.

O segundo subcapítulo aborda os processos de formulação de políticas. Dentro deste subcapítulo são analisadas as dimensões internacional e europeia das políticas de refugiados. São igualmente identificados os debates, as tensões e os principais autores.

No terceiro subcapítulo são analisadas as orientações internacionais e da União Europeia para o acolhimento e integração de refugiados e nomeadamente de menores não acompanhados.

Por fim, nas considerações finais são destacadas as lacunas e os debates referentes aos processos de formulação e implementação das políticas para os refugiados com base nas diferentes vertentes teóricas.

### **1.1 Enquadramento teórico e conceitual**

As crises humanitárias desencadeadas por conflitos armados e instabilidade política e de segurança em alguns Estados têm causado fluxos migratórios sem precedentes, tendo-se tornado a União Europeia (UE) num dos principais destinos para estes migrantes nos últimos anos.

A base concetual e teórica desta dissertação de mestrado, dedicada à análise dos processos de acolhimento e integração de menores não acompanhados, em particular em Portugal, subdivide-se em duas componentes: conceitos fundamentais à compreensão do objeto de estudo; e quadros teóricos aplicáveis à análise de políticas públicas.

Do ponto de vista concetual, procurar-se-á analisar alguns conceitos considerados centrais à problemática das migrações, através da diferenciação entre: migração económica e migração forçada; requerentes de asilo e requerentes de proteção internacional; deslocados internos; refugiados; menor não acompanhado e menor

separado. Importa, igualmente, distinguir os processos de acolhimento e integração, uma vez que correspondem a diferentes etapas do processo de receção de migrantes nas sociedades de destino.

Já do ponto de vista teórico, optou-se, por um lado, por enquadrar o debate teórico sobre diferentes tipologias de migrações e correspondentes processos de acolhimento e integração. Por outro lado, impõem-se analisar o debate no âmbito das teorias da integração europeia, entre supranacionalismo e intergovernamentalismo, por se considerar que incluem as componentes necessárias à compreensão de processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas adequadas à abordagem adotada nesta investigação (interligação entre os níveis nível internacional, europeu, nacional e local).

No que diz respeito aos contributos concetuais, importa, primeiramente, fazer a distinção entre os dois conceitos: migrante e refugiado. Dentro do conceito de migrante importa fazer-se a distinção entre a migração económica e a forçada, sendo no âmbito desta última que se introduz o conceito de refugiado, que será o principal foco de análise. A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009) define o migrante económico como uma pessoa que procura melhores condições de vida fora do seu país de origem. Por outro lado, segundo Mandić (2021:63) migrantes forçados são deslocados por violência e coerção seletiva, como perseguição e limpeza étnica, ou generalizada, por exemplo contextos de conflito ou guerra. Este conceito inclui os refugiados da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto de Refugiado, requerentes de asilo, os deslocados internos e os prisioneiros e as vítimas de tráfico de guerra. Quanto ao conceito de refugiado conforme define a Convenção de Genebra de 1951:

*“(...) o termo aplica-se a qualquer 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 da proteção desse país” (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).*

Importa, igualmente, distinguir o conceito de refugiados de outros dois conceitos, o requerente de asilo e deslocado interno, pois apesar de terem algumas condições em comum, a forma como as políticas nos países ou locais de chegada serão aplicados a cada um destes migrantes são diferentes. O requerente de asilo é definido pelo ACNUR como:

*“um indivíduo que procura proteção internacional (...) cuja reclamação ainda não foi finalmente decidida pelo país em que o crédito é submetido. Nem todos O requerente de asilo acabará por ser reconhecido como refugiado, mas cada refugiado era inicialmente um requerente de asilo.”*  
(UNHCR Global Report, 2005).

Já deslocado interno é definido pelo ACNUR como:

*“Um indivíduo que tenha sido forçado ou obrigado a fugir de sua casa ou local de residência habitual, "...em particular como resultado de ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou catástrofes naturais ou de origem humana, e que não tenham atravessado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida" (de acordo com os Princípios Orientadores sobre Deslocação Interna)”* (UNHCR Global Report, 2005).

Tanto refugiados como requerentes de asilo (pessoas que ainda não concluíram o processo de atribuição de estatuto de proteção internacional) como podem fugir ou deixar o seu país de origem por razões semelhantes. Neste contexto, deve ser feita especial atenção aos grupos vulneráveis, entre os quais podemos destacar as mulheres e menores não acompanhados. De acordo com Comentário Geral nº 6 do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas MNA são:

*“(...) crianças, como definido no artigo 1º da Convenção, que foram separados de ambos os pais e outros familiares e não estão a ser tratados por um adulto que, por lei ou costume, é responsáveis por fazê-lo”. (Comentário Geral nº 6 do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas, 2005).*

Este conceito não deve ser confundido com crianças ou menores separados, que é definido pelo Comentário Geral nº 6 do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas como:

*“(...) crianças separadas de ambos os pais, ou do seu anterior cuidador primário legal ou consuetudinário, mas não necessariamente de outros familiares. Estes podem, portanto, incluir crianças acompanhadas por outros membros adultos da família” (Comentário Geral nº 6 do Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas, 2005).*

Já a nível da UE, de acordo com a Diretiva 2011/95/EU, menor não acompanhado é:

*“o menor que entra no território dos Estados-Membros não acompanhado por um adulto que, por força da lei ou da prática do Estado-Membro em causa, por ele seja responsável e enquanto não for efetivamente tomado a cargo por essa pessoa; estão incluídos os menores que ficam desacompanhados após a entrada no território dos Estados-Membros.” (Diretiva 2011/95/EU, 2011).*

No livro *The Age of Migration*, Castles e Miller (2003:25-51) destacam uma série de perspetivas teóricas sobre as migrações forçadas, desde a teoria neoclássica *push-pull*, até teorias histórico-estruturais e a teoria dos sistemas migratórios. As três teorias introduzem o enquadramento teórico da migração forçada, migração económica e da definição conceitual da interação de macro e microestruturas nos movimentos migratórios. Estas teorias permitem compreender a formulação de políticas nas diferentes vertentes da migração tanto a nível internacional, como regional e nacional.

Os autores defendem que a primeira teoria apresenta desafios específicos relativamente ao fenómeno de migração forçada, apoiando-se em “fatores de push” e “fatores de pull”. Os “fatores *push*” abrangem o crescimento populacional, falta de oportunidades económicas e repressão política. Já os “fatores *pull*” referem-se à procura de trabalho, oportunidades económicas e liberdades políticas (Castles e Miller, 2003). Os autores destacam dois exemplos para consolidar a teoria, o da Somália como um país perigoso e com falta de oportunidades, onde os migrantes têm a possibilidade de refletir e aspirar em alcançar países que lhes proporcionem melhores oportunidades educacionais e meios de subsistência decentes. Outro exemplo é dos migrantes do Iraque e Afeganistão, levados a fugir dos seus países por fatores “*pull*” convincentes como conflitos armados, e que tiveram de enfrentar as condições desfavoráveis nos portos franceses e belgas de Calais e Zeebrugge, enquanto procuravam a passagem para o Reino Unido. Castles e Miller (2003) enfatizam que o primeiro exemplo é de escolha racional com avaliação das circunstâncias dentro do próprio ambiente doméstico, ou “fator *push*”, e ponderação dos benefícios potenciais da mudança, os chamados “fatores *pull*”. Já o exemplo dos iraquianos e afegãos, contém tanto fatores “*pull*” como “*push*”, uma vez que há uma procura de segurança e melhores condições de vida.

A segunda teoria de Castles e Miller (2003), histórico-estrutural, centra-se na análise das disparidades económicas globais e do seu impacto nos padrões de migração. Nesta teoria os autores ressaltam que o desenvolvimento desigual geopolítico e económico entre os países e as regiões, consequência do colonialismo e da exploração, explica os padrões migratórios em grande escala na era moderna. Castles e Miller (2013) destacam como exemplo desta teoria o movimento de milhões de migrantes de antigas colónias como a Índia, o Congo e a Argélia a procuram de melhores condições de vida nas antigas potências coloniais da Grã-Bretanha, Bélgica e França.

A terceira teoria de Castles e Miller (2003) refere-se aos sistemas de migração, que estabelecem que “*o princípio básico consiste em que qualquer movimento migratório possa ser visto como um resultado da interação de macro e microestruturas. As macroestruturas referem-se a fatores institucionais de grande escala, enquanto as microestruturas abrangem as redes, práticas e crenças dos próprios migrantes*” (Castles

e Miller, 2003:39). Para além dos níveis macro e micro, os autores sugerem o estudo de um nível meso que poderia incluir o papel de atores intermediários, tais como guardas fronteiriços, funcionários de imigração e contrabandistas. Gold e Nawyn (2013) realçam como exemplo o papel decisivo das práticas dos guardas fronteiriços e da polícia marítima como atores intermediários do nível meso nos casos de um grupo vulnerável, as crianças migrantes, no porto belga Zeebrugge e de Dover no Reino Unido. Gold e Nawyn (2013) destacam que os menores também são prejudicados, no contexto da política da UE, designadamente através da Convenção de Dublin, ao abrigo da qual, enquanto requerentes de asilo, devem permanecer no território do país no qual apresentaram o pedido até este ser concluído.

Watters (2013) defende que sendo os movimentos migratórios regidos por políticas de deslocação com implicações teóricas e metodológicas abrangentes, os mesmos devem ser vistos como uma problemática de diferentes níveis. Desde um nível macro, a perspetiva política e económica global, até ao nível micro, com as decisões dos indivíduos e das comunidades e ainda um nível intermédio que avalia o papel de vários atores que servem de mediadores das relações entre os migrantes e as instituições nacionais e internacionais que têm um papel decisivo no acolhimento dos migrantes. É com base neste contributo que se organiza o raciocínio em que assenta esta dissertação.

## **1.2 Processo de formulação de políticas: dimensão internacional**

Para compreender a interação entre as diferentes dimensões internacional, europeia e nacional do processo de formulação de políticas para refugiados, devemos começar por explicar como estas políticas se foram desenvolvendo ao longo dos anos. De acordo com Gold e Nawyn (2013), foi apenas com as duas guerras mundiais que o

moderno regime internacional<sup>1</sup> para as migrações e refugiados se foi estabelecendo. No caso da Primeira Guerra Mundial, após fluxos significativos em 1914 de deslocados polacos, alemães, ucranianos e bolcheviques russos e de ataques genocidas contra populações minoritárias como judeus e armênios, os Estados sentiram a necessidade em desenvolver políticas para os refugiados. Deste modo, preocupados com a perturbação social, a Sociedade das Nações decidiu criar em 1921 um dos primeiros organismos para os refugiados, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos na Europa. As medidas deste organismo passavam, por um lado, por negociações entre os Estados para reinstalação de alguns destes refugiados e, por outro, atribuir-lhes compensações, juntamente com os prisioneiros de guerra. Conforme Marrus (2002), este novo organismo, para além de uma pequena redução do número refugiados, não teve muito sucesso. Isto deveu-se à relutância da abertura das fronteiras, à insuficiência de fundos para repatriação dos refugiados aos países de origem e à persistência de tensões e conflitos militares em todo o continente europeu, que contribuíram para o contínuo aumento de deslocados. Gold e Nawyn (2013), destacam que os refugiados europeus que fugiam da Guerra Civil Espanhola e do fascismo de Hitler e Mussolini nas décadas de 1920 e 1930, enfrentaram grandes dificuldades em encontrar asilo.

Uma outra política desenvolvida nesta altura, face ao fluxo de migrantes, foi a implementação pela Sociedade das Nações do sistema de Passaportes Nansen em 1922 (Bengel, 2022). Estes passaportes, que passaram a ser os instrumentos legais dos refugiados, permitiram a determinação do estatuto jurídico dos requerentes de proteção internacional e apátridas através de um acordo internacional. O passaporte Nansen foi ratificado por 52 governos na altura da sua criação (Bengel, 2022).

---

<sup>1</sup> De acordo com Haggard e Simmons (1987:), a definição de regime internacional deve ser vista através da conceptualização de Stephen Krasner que define este como “princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”.

Relativamente à Segunda Guerra Mundial, Gold e Nawyn (2013) defendem que apenas após o fim deste conflito a migração na Europa tornou-se significativa. Já Black (2001) argumenta que foi só a partir dos anos 1950 e especialmente nas duas últimas décadas do século XX, que se registou um crescimento significativo do trabalho académico sobre refugiados e migração forçada e um desenvolvimento institucional significativo neste domínio. De acordo com Gold e Nawyn (2013), os Estados Unidos da América (EUA) tiveram um papel muito relevante no acolhimento de refugiados europeus no fim da Segunda Guerra Mundial e nos anos da Guerra Fria. Em 1948, acolheram cerca de 400 mil refugiados da Alemanha, Rússia, Polónia e Estados Bálticos. Durante o período da Guerra-Fria, os norte-americanos continuaram a acolher refugiados de vários países comunistas, nomeadamente da União Soviética, Cuba e Vietname.

Conforme Orchard (2016) observa, com o fracasso do Alto Comissariado para os Refugiados Russos na Europa, as Nações Unidas quiseram criar uma nova Organização Internacional de Refugiados (OIR), para dar resposta aos refugiados e deslocados internos (Orchard, 2016). Contudo, em 1949 também a OIR começou a aproximar-se do fim quando os EUA, o seu principal financiador, não se mostraram disponíveis para suportar os custos das migrações europeias e apelaram ao envolvimento dos governos da Europa Ocidental (Orchard, 2016). Em 1951, os EUA e os Estados Europeus chegaram a um compromisso nas negociações para a criação do ACNUR, que se estabeleceu com uma cláusula geográfica (estipulando que a Convenção apenas se aplicaria a eventos na Europa) e temporal (que restringiu o estatuto de refugiado a pessoas deslocadas antes de 1951). Nos anos 1960, o ACNUR começou a funcionar a nível mundial através do Protocolo Adicional de 1967, que eliminou as cláusulas referentes a data e proveniência geográfica dos refugiados (Orchard, 2016).

De acordo com Gold e Nawyn (2013), uma vez que um indivíduo é reconhecido como refugiado, uma opção de proteção permanente é a reinstalação (termo utilizado na literatura: *resettlement*), que o ACNUR define como “a transferência de refugiados do país em que pedem asilo pela primeira vez (frequentemente referida como país de asilo ou país de acolhimento) para instalação permanente (geralmente referido como o país de reinstalação)” (ACNUR, 2011). Importa notar que a reinstalação apenas é concedida a

indivíduos que obtiveram o estatuto de refugiado, não sendo aplicável aos migrantes forçados. Dois exemplos de não concessão de reinstalação a migrantes forçados foram os centro-americanos na década de 1980, que procuravam instalar-se nos Estados Unidos e os norte-coreanos na China nos anos 1990<sup>2</sup>. Nawyn (2013:108) ressalta que “o Direito internacional para os direitos humanos não garante a reinstalação como um direito”, contudo os refugiados têm o direito de procurar e receber proteção. Apesar de, para o ACNUR, a proteção dos refugiados ser a principal preocupação, aos Estados importa mais a melhor forma de cumprir as suas obrigações internacionais. Através das negociações com o ACNUR, os países comprometem-se em cada ano a aceitar um número determinado de refugiados. Os critérios do acolhimento variam consoante os interesses nacionais e quais as nacionalidades dos refugiados que os países acreditam que melhor podem integrar nas suas sociedades (Gold e Nawyn, 2013). A maioria dos países têm políticas de reinstalação, como programas de assistência social, destinados a promover a integração dos refugiados. Embora o ACNUR não seja a única entidade a determinar o estatuto do refugiado, pois os Estados partes da Convenção de 1951 também podem determinar o estatuto de refugiado, a sua importância na gestão dos grandes centros e campos de refugiados é fulcral. Os países em desenvolvimento e com menor ou limitada capacidade económica e fraca organização logística são altamente dependentes desta gestão do ACNUR. Campos na África Ocidental, Oriental e na região dos Grandes Lagos, a Tailândia, o Bangladesh e a Malásia são alguns dos exemplos.

Gold e Nawyn (2013) salientam que a aprovação da Lei dos Refugiados em 1980 nos EUA<sup>3</sup> foi um ponto de viragem na política internacional para os migrantes. Esta lei alterou a política de reinstalação, que foi separada dos interesses políticos, e foi

---

<sup>2</sup> No caso dos migrantes centro-americanos, os EUA concediam residência legal a alguns migrantes, contudo a maioria não era elegível para reinstalação no país. Relativamente aos refugiados norte-coreanos, estes apenas poderiam permanecer na China ilegalmente pois o país não concedia reinstalação (Gold e Nawyn, 2013).

<sup>3</sup> Martin, D. A. (1982). Refugee Act of 1980: Its Past and Future. *Mich. YBI Legal Stud.*, 3, 91.

substituída por um processo com a definição de uma quota anual de refugiados com origem escolhida pelo próprio Estado. Esta mudança de políticas por um país que liderou, historicamente, o acolhimento de refugiados mostra que o Estado começou a aceitar números limitados apenas para cumprir as suas obrigações perante o ACNUR e a Convenção de 1951. Gold e Nawyn (2013), criticam o programa de reinstalação dos EUA que exige que os refugiados sejam economicamente autossuficientes, encontrando emprego o mais prontamente possível após a sua chegada. Segundo Gold e Nawyn (2013), este tipo de políticas e programas servem como mecanismos de controlo social de assistência aos refugiados. Gold e Nawyn (2013) defendem que idealmente as políticas de integração deveriam estar ligadas ao processo de reinstalação, apesar de reconhecerem que os países que oferecem reinstalação não o fazem durante um tempo suficiente para a integração plena dos refugiados na sua sociedade. Os autores defendem ainda que estes migrantes têm necessidades particulares e a investigação deve concentrar-se em desenvolver programas de modo a satisfazer estas necessidades, destacando a procura de trabalho, a aprendizagem da língua dominante na sociedade acolhedora, a atenção à saúde mental dos refugiados e ainda as necessidades específicas com base no género.

Apesar de se terem alcançado desenvolvimentos significativos no acolhimento, reinstalação e integração dos migrantes através da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, Gold e Nawyn (2013) defendem que ainda há um caminho a percorrer na reinstalação e integração de refugiados. Os autores salientam a união familiar para a manutenção de laços familiares após a reinstalação, defendendo que o processo de migração forçada leva frequentemente à separação de famílias. Os membros de família elegíveis para a reinstalação pelo ACNUR são, normalmente, os familiares mais próximos, como os cônjuges e filhos dependentes (ACNUR 2011b). Outro dos campos que necessita de mais investigação é a integração social a longo prazo. Por fim, Gold e Nawyn (2013), destacam condições económicas desfavoráveis de alguns países como outra lacuna na reinstalação de refugiados. Algumas opções para alguns dos obstáculos para a reinstalação de refugiados passam por maior investimento na integração dos refugiados no país de acolhimento ou de primeiro asilo. Esta estratégia poderia oferecer aos refugiados a possibilidade de permanecer num país mais próximo do seu país de

origem geograficamente e culturalmente. Ainda dentro deste campo, outra opção, proposta pelo ACNUR, para uma integração a longo prazo seria a utilização de vias de migração laboral para empregar permanentemente os refugiados nos países de acolhimento, de modo a evitar esta migração irregular e de migrantes à procura de asilo laboral individualmente (Gold e Nawyn, 2013).

### **1.3 Processo de formulação de políticas: dimensão europeia**

Os modelos de análise teórica à formulação de políticas no contexto da integração europeia têm passado, no essencial, pelas abordagens do supranacionalismo e do intergovernamentalismo. A primeira, suporta a análise da influência da UE, nomeadamente da Comissão Europeia sobre os Estados-membros (Caviedes, 2016). Já a segunda, evidenciada por Keohane e Moravcsik, tem por base o argumento de que os Chefes de Estado e de Governo tornaram-se decisores-chave nas políticas migratórias, enfraquecendo os poderes das instituições supranacionais tradicionais, nomeadamente da Comissão e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (Servent, 2019). Conforme Niemann e Speyer (2018) observam, em 2015 a Europa enfrentou o maior fluxo de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, que evidenciou que evidenciou deficiências existentes no sistema europeu, nomeadamente entre os Estados que adotam uma abordagem mais cooperativa, supranacional, e o que demonstram uma postura assente no intergovernamentalismo. Segundo Dagi (2017), com o agravar da crise, os debates sobre os refugiados e os requerentes de asilo não se limitavam apenas a preocupações humanitárias, mas também de política interna, dado que os Estados-membros viam o seu

princípio vestefaliano<sup>4</sup> de soberania ameaçado. Segundo Luedtke e Givens (2004), a priorização das preocupações nacionais sobre as comunitárias foram aumentando à medida que houve abordagem restritiva relativamente aos direitos dos refugiados. Com a abordagem intergovernamental dos Estados a aumentar, as possibilidades de uma resposta comum à crise de 2015 foram-se tornando improváveis, desafiando os avanços que a UE conseguiu com o Tratado de Lisboa em 2009. Se por um lado, países preocupados com questões de segurança humana defendiam uma resposta comum e solidária para os refugiados, seguindo a política de “portas abertas” como a Alemanha e a Suécia; por outro lado, os países da Europa Central, nomeadamente o grupo Visegrado – Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia – mostraram-se céticos relativamente a uma política de acolhimento de refugiados, encarando-a, em vez disso, como um problema de segurança nacional (Luedtke, 2019, cita Bamberg et al., 2017). Adam e Caponio (2019) defendem que a crise se agravou consideravelmente em 2015 quando um país com visões supranacionais, a Alemanha, reinstalou temporariamente o controlo fronteiriço com a vizinha Áustria<sup>5</sup>. A decisão alemã provocou reações unilaterais dos Estados que compõem o espaço Schengen, que começaram a fechar as fronteiras e a recusar conceder entrada a requerentes de asilo e à reinstalação ou recolocação de refugiados. As decisões de nível intergovernamental também foram sentidas nos Estados menos afetados pela pressão da chegada de migrantes. Adam e Caponio (2019), notam que estes Estados bloqueavam a reforma às políticas de migração de modo a não terem de aceitar estes requerentes de asilo, afastando, desta forma, a possibilidade de resposta comum e igualitária de todos os Estados-membros.

---

<sup>4</sup> Conforme Krasner (1999), o princípio da soberania vestefaliana refere-se à organização política baseada na exclusão de atores externos, quer de facto quer de jure, das estruturas de autoridade do território de um Estado.

<sup>5</sup> De acordo com Guild et al., (2015:5) a Alemanha reintroduzir controlo fronteiriço temporário em 2015 apenas com Áustria. A reintrodução do controlo deveu-se ao aumento do fluxo de migrantes que resultou em preocupações com a “segurança interna e a ordem pública”.

Por fim, Adam e Caponio (2019) observam que o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e o pós-funcionalismo descrevem as diferentes fases desta crise. O primeiro revela a capacidade dos atores supranacionais em defender um espaço Schengen mais aberto a reformas e melhorias nas políticas de asilo. O intergovernamentalismo mostra que um acordo pela partilha de responsabilidades pelos refugiados entre os Estados seria um fracasso, uma vez que nas questões de asilo é clara a preferência dos Estados pelo unilateralismo. Os Estados menos pressionados pela chegada de migrantes não aceitariam acordos de partilha, pois não são obrigados pela legislação europeia, deste modo qualquer tentativa de acordo seria em vão (Adam e Caponio, 2019). Os atores intergovernamentais pouco dispostos a abdicar da soberania nas questões de asilo, com a crise atuaram num contexto mais minimalista caracterizado por “baixa harmonização, fraca monitorização, baixa solidariedade e falta de instituições fortes” (Scipioni 2018: 1365). Desta forma, tendo a crise de 2015 uma dimensão muito além da resposta que o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) poderia dar. E finalmente, o pós-funcionalismo explica como a crise intensificou o crescimento dos partidos nacionalistas. Adam e Caponio (2019, citam Börzel e Risse, 2018) ao afirmam que o pós-funcionalismo desafiou os atores supranacionais no sentido em que o aumento de partidos nacionalistas não facilitou a tentativa de apresentação de reformas das políticas europeias de asilo, bem como de acordos de compromisso entre os Estados-membros.

No final da década de 1980, a Europa assistiu à maior entrada de migrantes forçados e refugiados, na sequência da desfragmentação da antiga Jugoslávia e dos conflitos na região dos Balcãs. (Luedtke, 2019), que levaram a UE a desenvolver as primeiras políticas de cooperação em questões de asilo. Desde esta crise até aos dias de hoje, a UE tem desenvolvido as suas políticas no sentido de uma resposta comum dos Estados-membros aos requerentes de asilo e refugiados, dada a existência de uma política de livre circulação no espaço Schengen. A preocupação dos Estados-membros com a segurança interna e das fronteiras externas da UE, levou à criação, em 1986, o Grupo Ad Hoc da Imigração (AHIG), destinada ao controlo da imigração incluindo de migrantes

forçados. O mandato do AHIG incluía a harmonização das políticas de asilo, centrado na eliminação de pedidos falsos ou duplicados, chamados de ‘asylum-shopping’<sup>6</sup>.

A cooperação da União em matéria de refugiados foi então evoluindo, passando pelas estruturas intergovernamentais contidas no Tratado de Maastricht de 1993, até ao sistema vinculativo e supranacional de direito de imigração implementado pelo Tratado de Lisboa em 2009 (Luedtke, 2019). O processo de evolução das políticas passou do intergovernamentalismo, em que os Estados-membros desenvolviam as suas próprias políticas fora do quadro jurídico comunitário, para o supranacionalismo, em que as políticas são definidas pela Comissão, votadas por maioria no Conselho da UE em codecisão legislativa (ou o novo processo legislativo ordinário) com o Parlamento Europeu (PE) e revistas judicialmente pelo Tribunal de Justiça da UE (Luedtke, 2019). A vertente humanitária também foi um importante fator no processo de estabelecimento de políticas europeias, face aos conflitos internacionais nos países vizinhos, conforme destaca (Luedtke, 2019). Um avanço relevante na harmonização da política de migração foi a Convenção de Dublin sobre o asilo, base do atual sistema comum de asilo da União (Luedtke, 2019). De acordo com as regras de Dublin, o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo seria o primeiro país da chegada ou trânsito, evitando deste modo a fraude e o ‘asylum shopping’ e atraindo países mais relutantes, como o Reino Unido, a se juntarem ao sistema comum de asilo da UE (Luedtke, 2019). Em 1992, devido à relutância de alguns Estados-membros em aceitar as novas políticas que pudessem conduzir à perda de soberania sobre as questões de migração, a Conferência

---

<sup>6</sup> De acordo com a Comissão Europeia (2008), ‘asylum shopping’ é uma referência feita ao Regulamento de Dublin quando um requerente de proteção internacional de um país terceiro solicita proteção em mais do que um Estado-membro da UE. Por outro lado, numa perspetiva de contextualização analítica, Moore (2013) defende que numa conotação negativa, esta definição refere-se ao facto de os requerentes de asilo terem a perceção de que são os únicos a escolher o destino.

Intergovernamental (CIG) estabeleceu o “compromisso do Luxemburgo” que procurou atenuar algumas preocupações uma vez que separou política externa e de segurança (o segundo pilar) e a justiça e assuntos internos (incluindo a imigração, o terceiro pilar) em dois pilares distintos na cooperação intergovernamental. Luedtke (2019) destaca que esta mudança nos ‘pilares’ fundamentais do funcionamento da UE, apesar de mais coerente, continuava a ser intergovernamental, não sujeita ao controlo das instituições comunitárias, mas sim dos Estados.

Conforme Luedtke (2019), não obstante das tentativas de oposição de alguns Estados-membros com políticas mais viradas para a soberania nacional como o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca ao Tratado de Amesterdão em 1997, os restantes Estados-membros conseguiram reestruturar os pilares da política externa da União a favor da atribuição de competências à UE. Esta reestruturação permitiu a transferência de algumas questões de imigração do terceiro para o primeiro pilar (comunitário), mostrando-se fundamental para o afastamento do intergovernamentalismo e a aproximação ao supranacionalismo (Luedtke, 2019). A competência da UE no primeiro pilar passou a incluir: (a) o direito de iniciativa exclusiva da Comissão para propor novas leis; (b) votação por maioria no Conselho; (c) o direito de supervisão para o PE, o chamado processo de codecisão; e (d) competência jurídica do TJUE sobre casos de imigração (Luedtke, 2019). Para além dos desenvolvimentos significativos que deram mais poder às instituições comunitárias, outros avanços que a UE conseguiu nestes anos em matéria de políticas migratórias e de refugiados foi, por um lado, a assinatura da Convenção de Dublin sobre o asilo em 1990 e, por outro, a incorporação da zona de livre circulação Schengen em 1985 (com a concessão de *opt-outs* ao Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, que lhes permitia participar seletivamente em leis sobre a imigração externa na UE) (Luedtke, 2019). Em 2009, a UE conseguiu fazer a grande reforma nas suas políticas, apesar da recessão económica e financeira mundial e das crises internas como o Tratado Constitucional de 2004 e o crescimento do populismo, os Estado-membros assinaram o Tratado de Lisboa que estabeleceu a plena competência de Bruxelas sobre as políticas de imigração, concedendo assim às instituições europeias – Comissão, PE e TJUE – poder supranacional.

Com o início da crise de refugiados de 2015, a UE viu-se a enfrentar, por um lado, o retrocesso dos poderes que o Tratado de Lisboa (2009) concedeu as instituições supranacionais e, por outro, a ascensão do intergovernamentalismo, com estados preocupados com a livre circulação no espaço Schengen. Com a chegada a UE de mais de um milhão de requerentes de asilo e mais de dois milhões de imigrantes de acordo com os dados da Direcção-Geral de Estatística da Comissão Europeia, a Eurostat (2017), impulsionados pelos conflitos e instabilidade económica no Iraque, Líbia, Síria e no continente africano, os Estados-membros começaram a tomar medidas *ad hoc* unilaterais por preocupações sociais e culturais (Dagi, 2017). Adam e Caponio (2019) notam que o sistema de Dublin era disfuncional, uma vez que não foi concebido para dar resposta aos grandes fluxos de imigrantes. Deste modo, os atores supranacionais, nomeadamente a Comissão, tomaram a iniciativa em preparar uma reforma para as então políticas de imigração. Com a sua Agenda Europeia sobre Migrações, a Comissão definiu medidas para dar uma resposta comum à crise, entre estas estava a reforma a médio prazo do sistema de Dublin, melhorando assim a cooperação supranacional para o controlo de fronteira e a entrada de imigrantes (Weinar, 2018). A politização consequente da multiculturalidade com a Europa foi desafiada pelo crescimento dos nacionalismos, a ascensão de partidos políticos de extrema-direita, em combinação com narrativas de ameaças de segurança e terroristas (Dagi, 2017). Isto levou os governos a introduzir restrições não só nos Estados mais tradicionalmente intergovernamentais como nos países da Europa Central, mas também nos países com abertura para uma solução comum e solidária, como a Alemanha, Áustria e Suécia (Luedtke, 2019).

#### **1.4 Orientações internacionais e da UE para o acolhimento e integração de refugiados**

A migração de menores nos grandes fluxos migratórios aconteceu ao longo da história, contudo foi a partir dos anos 1990 que este tipo de migração suscitou o interesse dos Estados e das organizações internacionais. Os MNA, conforme estabelecido pela Convenção de 1951 são um grupo vulnerável devido ao seu duplo estatuto de menores e de requerentes de asilo. De acordo com as Diretrizes de 1997 das Nações Unidas sobre

as políticas e os procedimentos para lidar com as crianças desacompanhadas em busca de asilo e as Diretrizes do ACNUR sobre Crianças Refugiadas, os Estados parte da Convenção, do Protocolo relativo ao Estatuto de Refugiados de 1967 e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989 devem assegurar proteção e assistência eficazes aos MNA de modo sistemático, abrangente e integrado em termos de: a) acesso ao território; b) identificação e ação inicial; c) acesso aos procedimentos de asilo; d) cuidados provisórios e proteção dos menores requerentes de asilo (acesso a cuidados de saúde e educação); e) determinação do estatuto de refugiado para MNA; f) identificação de soluções duradouras (integração, reinstalação ou repatriação motivada pelo reagrupamento familiar); g) implementação de uma solução duradoura; h) formação das entidades que lidam com MNA; i) cooperação e coordenação entre as agências e organismos governamentais. Dadas as circunstâncias vulneráveis em que os MNA se podem encontrar, com medo de perseguição ou vítimas de abuso dos seus direitos, os Estados devem igualmente ter em consideração "os melhores interesses" da criança, assim como os seus pontos de vista e desejos (ACNUR, 1997).

As orientações gerais para o acolhimento e a integração de refugiados nos Estados da UE são traçadas pelo Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS), estabelecido em 1999. A UE, conforme definido na Convenção de Genebra, reconhece o asilo um direito fundamental e uma obrigação para os Estados parte. Em 2020, a Comissão propôs uma reforma ao CEAS por meio de uma estratégia da política de migração e asilo baseada em três pilares principais: a) procedimentos eficientes de asilo e de regresso; b) solidariedade e partilha justa de responsabilidades; e c) parcerias reforçadas com países terceiros (Livro verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo, 2007). O CEAS dispõe de instrumentos legislativos e de uma agência para estabelecer normas de cooperação comum para os Estados-membros, de modo a assegurar que os requerentes de asilo e os refugiados tenham um tratamento igual. Entre os procedimentos, importa destacar a

Diretiva dos Procedimentos de Asilo<sup>7</sup> que tem como objetivo estabelecer as condições para decisões de asilo justas e rápidas. Outro instrumento é a Diretiva sobre as Condições de Acolhimento<sup>8</sup>, que assegura o fornecimento de normas comuns como alojamento, alimentação e acesso a cuidados de saúde, educação e emprego. De seguida, o CEAS dispõe da Diretiva de Qualificação<sup>9</sup>, que define os critérios para a atribuição de proteção internacional. Seguidamente, o CEAS dispõe de dois regulamentos, o já referido Regulamento de Dublin e o Regulamento EURODAC, que permite o acesso à base de dados da UE das impressões digitais dos requerentes de asilo, em situações restritas a fim de prevenir, detetar ou investigar crimes graves como homicídio ou terrorismo. O Sistema dispõe igualmente de uma agência, a Agência da União Europeia para o Asilo, que contribui para o aperfeiçoamento do Sistema Europeu Comum de Asilo e para assistir os Estados-membros na avaliação dos pedidos de proteção internacional (Livro verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo, 2007).

Em 2008 a Comissão Europeia apresentou o Plano de Política de Asilo da Comissão que deu origem às normas comuns e uniformes de proteção e em 2013 um conjunto de reformas em matéria de asilo que deram origem ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. Contudo estas reformas não foram suficientes para preparar a UE para a crise de 2015, expondo as lacunas das políticas de imigração (Servent, 2019). Conforme Caballero (2018), com o aumento de MNA durante a crise de 2015, devido a diversos fatores como os conflitos do Médio Oriente (nomeadamente a instabilidade na Síria e na Líbia), a pressão demográfica em África, a migração económica vinda dos Balcãs, o aumento do contrabando humano resultante da organização de máfias organizadas e ainda as dificuldades da UE em gerir as suas fronteiras, a migração de

---

<sup>7</sup> Diretiva 2005/85/CE

<sup>8</sup> Diretiva 2003/9/CE

<sup>9</sup> Diretiva 2004/83/EC

menores tornou-se um ator na imigração em geral. Este tipo de migração passou a ser uma prioridade política no quadro europeu, desafiando os seus Estados-membros a criarem uma política comum. Em 2020, as novas propostas da Comissão finalmente atingiram acordo entre os legisladores. Entre as mudanças no quadro legislativo em matéria de asilo da UE foi estabelecida uma Agência reforçada de Asilo da União Europeia, substituindo o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), um Quadro de Reinstalação da UE e o Pacto sobre a Migração e o Asilo.

Segundo Caballero (2018, cita Senovilla, 2010), a CDC de 1989 é um instrumento jurídico internacional vinculativo para os Estados que a ratificaram. Deste modo, tendo todos os Estados-membros da UE ratificado a CDC, o respeito pela proteção e consideração do artigo 2 desta Convenção, “interesse superior da criança sem qualquer tipo de discriminação” deve ser tido em conta em todo os processos de acolhimento e integração destes menores, conforme destacado nas Diretrizes de 1997 das Nações Unidas. Em 2009 estas orientações foram implementadas na criação do programa de Estocolmo do Conselho da Europa que ressaltou pela primeira vez a nível europeu o seu papel de promotor de “direitos das crianças em situações vulneráveis, tais como as vítimas de exploração e abuso sexual, bem como as vítimas de tráfico e menores não acompanhados”. Estocolmo estabeleceu igualmente mecanismos de prevenção, proteção, assistência e regresso com o melhor interesse da criança. Em 2010, a Comissão apresentou o Plano de Ação para os MNA, o primeiro passo da UE que procura soluções duradouras como a integração e a proteção dos menores (Caballero, 2018). Caballero (2018) salienta que o maior debate nas orientações gerais da UE para o acolhimento e a integração de MNA é falta de harmonização do conceito de “menores não acompanhados”, não sendo fácil para os Estados-membros encontrarem soluções viáveis para a reforma da política comum sobre menores estrangeiros não acompanhados. Outra tensão na proteção de MNA é a inexistência de um sistema internacional que permita reestrear o acompanhamento dos menores, bem como a falta de união e coordenação entre os Estados-membros (Caballero, 2018).

Uma das soluções, de acordo com Caballero (2018) passaria pela regulamentação das medidas de segurança, nomeadamente nos países fronteiriços como Grécia, de modo

a criar um sistema de recolha de dados, especialmente relevante para os refugiados menores. Outra solução passa pela redução das tensões ou dos conflitos através da permanente ação da UE nos países de origem de refugiados menores. Isto ajudaria, por conseguinte, também a reduzir os próprios fluxos migratórios. A reinstalação é uma outra solução que o ACNUR sugere aos Estados para a proteção e integração a longo prazo dos refugiados, sendo as outras o repatriamento voluntário e a instalação no país de primeiro asilo (Gold e Nawyn, 2013). A reinstalação é, contudo, a solução menos utilizada, uma vez que a maioria dos refugiados fica nos países em desenvolvimento que fazem fronteira com os países de origem. De acordo com Stein (1986), os países desenvolvidos são reticentes em conceder acesso à reinstalação aos refugiados dados os elevados custos económicos da integração após a reinstalação.

No caso da UE, de acordo com a Agência da UE para o Asilo, na UE a reinstalação funciona de fora para dentro, isto é, em caso de situações de vulnerabilidade e a pedido do ACNUR, os refugiados são transferidos de um país de asilo fora da UE para um Estado-membro. Os Estados cooperam através de várias estruturas europeias, como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e a Rede Europeia de Reinstalação. No que concerne a políticas de reinstalação, os estados da UE seguem sobretudo as políticas e programas da União. Segundo Gold e Nawyn (2013), dois dos exemplos da realidade europeia, os Estados mais e menos tolerantes com o acolhimento de refugiados e também os que melhor estão preparados para recebê-los são os Países Baixos e a Itália. No primeiro, existe um sistema sólido de assistência social e extenso apoio estatal à integração dos refugiados. Por outro lado, Itália tem uma fraca rede de segurança social e o apoio estatal aos refugiados é quase inexistente (Nawyn, 2013). Importa ressaltar, contudo, que os dois países recebem fluxos muito diferentes de refugiados, sendo a Itália um dos países mais atingidos pela migração de refugiados irregulares através das rotas marítimas (Massari, 2015). Nawyn (2013, cita Korac, 2002) fazendo crítica aos sistemas de assistência social mais fracos do Sul da Europa, que não prestam apoio adequado aos refugiados aquando do seu acolhimento, limitando-se, em alguns casos, a deixar permanentemente os requerentes de asilo nos centros de detenção. Conforme Hathaway e Neve (1997, citados por Nawyn, 2013), estas falhas no

acolhimento e integração de refugiados ou requerentes de asilo têm como fim impedi-los de entrar noutras partes da Europa. Apesar de ser um extenso debate que não é o ponto de foco desta análise, importa notar que a pandemia do coronavírus em 2020 agravou significativamente este problema, devido às políticas de contenção de vírus (Giammarinaro e Palumbo, 2020).

Finalmente, importa salientar que as organizações internacionais, os Estados e as Organizações não Governamentais (ONG) têm um papel fulcral no acolhimento e integração de refugiados a nível macro e do ponto de vista de dimensão internacional e nacional. Contudo, é de notar também os autores que desempenham este papel a nível micro, como as entidades regionais e locais onde a assistência para a integração acaba por ser mais limitada. Um exemplo destas entidades são as comunidades de fé. Nos EUA, notam Gold e Nawyn (2013), as congregações de igrejas cristãs tiveram um papel muito relevante na reinstalação e integração de refugiados.

## **1.5 Considerações finais**

Com o estudo e a análise das políticas e dos processos de acolhimento e integração de refugiados e MNA verifica-se que são variados os debates e as tensões que têm vindo a ser analisadas ao longo dos anos. Desde as crises do fim das Guerra Mundiais e do fluxo de migrantes dos países da ex-Jugoslávia durante os anos 1990, até a mais desafiante para a comunidade internacional e particularmente europeia, a crise migratória de 2015. Uma das tensões verificada destaca que a maioria dos países, tanto a nível internacional com da EU que assumem um papel ativo no acolhimento e reinstalação fazem-no para cumprir obrigações internacionais com o ACNUR, impondo os seus limites em termos de números de refugiados que aceitam e a origem dos mesmos.

A nível europeu, um relevante debate observado destaca o paradoxo da União entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, destacando que apesar de ao longo dos anos a UE se mover na direção de delegar plena competência às instituições supranacionais, como a Comissão, o PE e o TJUE, tendo atingido isto com Lisboa em

2009. Em momentos de crise, como se observou nos anos que se seguiram a 2015, os Estados-membros rapidamente voltaram às condições pré-Amsterdão, voltando-se para políticas unilateralistas, focadas na segurança e soberania. O comportamento dos Estados na crise de 2015 e as consequentes políticas de afastamento do sistema Schengen nos anos seguintes, vindas não só de países tradicionalmente mais intergovernamentais, mas também de países de políticas de portas abertas a refugiados, mostra que a UE começou a entrar numa crise de valores, com divisão de interesses e crescente queda nos níveis de solidariedade concernente a refugiados. O crescimento de nacionalismos e populismos com discursos xenófobos contra os migrantes também acentuou esta crise de valores. Contudo, esta crise pode também ser uma oportunidade para a União reformar as suas políticas, restabelecendo o supranacionalismo superando a sua fragmentação através de foco nos princípios básicos dos direitos humanos e valores da União.

Finalmente, importa reforçar que os Estados-membros devem fazer destaque na partilha de encargos através de políticas mais unidas e solidárias nomeadamente na resposta ao acolhimento e integração de MNA, dada ao seu duplo estatuto de grupo vulnerável.

## **CAPÍTULO II - ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO DE MENORES NÃO-ACOMPANHADOS**

Este capítulo referente às orientações internacionais para o acolhimento e integração de MNA está dividido em quatro subcapítulos. No primeiro é descrita a evolução do Direito internacional face à proteção de menores não acompanhados. Neste subcapítulo, primeiramente são identificados os principais momentos históricos que determinam a definição do Direito internacional aplicável ao acolhimento e integração de MNA. De seguida são descritos os instrumentos legislativos relevantes como os tratados, as convenções e os acordos internacionais.

No subcapítulo dois são identificados e analisados os direitos a garantir a menores não acompanhados, com base nos variados instrumentos legislativos do Direito internacional, como é o caso da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de Nova Iorque de 1967, da Declaração dos Direitos do Homem das NU de 1948 e da Convenção das NU sobre os Direitos da Criança de 1989.

De seguida, no subcapítulo três, são analisadas as obrigações dos agentes de formulação e implementação do Direito internacional em matéria de acolhimento e integração de menores não acompanhados, em que são identificados os agentes como as organizações e as agências internacionais.

No subcapítulo quatro é analisada a divisão de competências entre Instituições Internacionais e Estados.

Por fim, nas considerações finais são analisadas as tensões e as lacunas destacadas e analisadas ao longo deste capítulo.

### **2.1 Evolução do Direito internacional face à proteção, acolhimento e integração de menores não acompanhados**

As crises humanitárias desencadeadas por conflitos militares e as instabilidades governamentais de alguns Estados provocaram, ao longo da história, fluxos migratórios. Exemplos disto são as vagas de refugiados europeus nos anos das duas guerras mundiais, na crise da Jugoslávia em 1991 e na mais recente crise de 2015 de refugiados vindos do Médio Oriente e do continente africano (Johnson, 2015, citado por Menjívar e Perreira, 2019). A presença de menores e menores desacompanhados já era sentida nas crises passadas, na Guerra Civil Espanhola (1936-1939) foram registados cerca de 90.000 MNA; a Segunda Guerra Mundial provocou a migração de 13 milhões de menores desacompanhados, de acordo com as estimativas da Organização das NU para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Cruz Vermelha (Kohli, 2007). Contudo ao longo dos últimos anos o número de menores que migram desacompanhados tem vindo a aumentar significativamente. Os dados do UNICEF mostram que entre 2005 e 2021 o número de menores refugiados duplicou (UNICEF, 2022). Em 2021, segundo os dados do relatório do ACNUR “Tendências Globais da Agência da ONU para os Refugiados”, o mundo atingiu 82,4 milhões de refugiados, sendo que 42% destes são menores (ACNUR, 2021).

Na UE a realidade é igualmente preocupante, de acordo com os dados da Eurostat, o número de menores desacompanhados que procuravam asilo na Europa quadruplicou de 2014 para 2015, passando de 23.000 para 96.000 (Eurostat, 2017). Segundo as estatísticas da Comissão Europeia (2017), um em cada três requerentes de asilo é menor. O relatório do UNICEF destaca que no pico da crise de refugiados em 2016, nove em dez menores que viajavam pelas rotas irregulares do mar Mediterrâneo estavam desacompanhados (UNICEF, 2017). Conforme Eurostat, a maioria dos migrantes que entraram na Europa entre 2008 e o início da crise nos anos de 2014 e 2015 eram geralmente provenientes do Afeganistão, Síria, Somália, Eritreia, Iraque, Albânia e Rússia (Eurostat, 2017). Menjívar e Perreira (2019) notam que embora se registre um número elevado de MNA a migrarem para os países desenvolvidos, a grande maioria é deslocada internamente ou procura refúgio nos países em desenvolvimento da região. Menjívar e Perreira (2019) referem que os contextos de violência política, estrutural e de género nos países de origem são uma das principais causas de migração da maioria dos

MNA tanto a nível europeu como por exemplo no continente americano. A crescente violência nos últimos anos no México e nos países da América Central como Guatemala, Honduras e El Salvador aumentou a migração das crianças desacompanhadas para os Estados Unidos (Menjívar e Perreira, 2019).

De modo a compreender como evoluiu o Direito internacional em matéria de proteção, acolhimento e integração de MNA, é necessário identificar os principais momentos históricos na definição da legislação para este grupo vulnerável. Conforme já mencionado no capítulo anterior, os principais instrumentos legislativos internacionais para a proteção dos refugiados são da ONU e são a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967. Importa ressaltar que para além destes dois instrumentos, os menores partilham igualmente de direitos universais estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que inclui o direito ao asilo (artigo 14º) (Marta, 2021). Contudo, nenhum destes instrumentos menciona menores não acompanhados, não havendo diferenciação entre os refugiados menores e adultos. Conforme (Wenczenovicz e Siqueira, 2016, citado por Marta, 2021), a necessidade da proteção de menores foi subvalorizada. Com a evolução das crises, as organizações e as agências internacionais compreenderam que era crucial desenvolver instrumentos específicos para a proteção de MNA. Conforme defende Bantekas (2013), as obrigações do Direito internacional perante os MNA devem ser vistas em duas abordagens distintas. Por um lado, existe o Direito internacional dos direitos humanos que inclui o Direito internacional das crianças e por outro lado, o Direito internacional dos refugiados. Bantekas (2013) defende que estas duas abordagens devem ser interligadas, uma vez que a sua separação na aplicação da lei para a proteção de um menor seria imprudente, pois se, por um lado, estamos perante uma criança e por outro, refugiado ou requerente de asilo, este deve poder beneficiar tanto de proteção para menores como para refugiados. É fulcral compreender então que não há sobreposição de legislações, mas sim a necessidade da sua interligação.

A grande mudança no Direito internacional das crianças decorreu com o aparecimento do principal instrumento jurídico para as crianças, a Convenção das NU sobre os Direitos da Criança (CDC) de 1989, tendo sido ratificada por 196 Estados, sendo

assim a Convenção mais ratificada de sempre, com a exceção da Somália e dos EUA. Todos os Estados-membros da UE ratificaram a CDC (Caballero, 2018), tendo Portugal ratificado a Convenção em 1990. No âmbito jurídico internacional, a CDC fornece o mais abrangente conjunto de normas sobre os direitos humanos de menores, incluindo menores requerentes de asilo e refugiadas (Pobjoy, 2017). O Direito internacional das crianças obriga os Estados a respeitarem e a salvaguardar os melhores interesses dos menores (artigos 3º, 9º, 15º, 18º, 20º, 21º, 37º e 40º) enquanto o direito dos refugiados protege um menor que é requerente de asilo. Um dos artigos mais relevantes da CDC é o artigo 22º, uma vez que faz referência específica a crianças refugiadas acompanhadas e desacompanhadas dos seus familiares. Posteriormente foram publicados comentários gerais relevantes do Comité de Direitos da Criança, um referente especificamente a MNA. Entre estes importa destacar nomeadamente o Comentário Geral No.6 sobre o tratamento de crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem (ONU, 2005). O Comentário Geral No.13 sobre o direito da criança à liberdade de todas as formas de violência (ONU, 2011) e o Comentário Geral No.14 sobre os melhores interesses da criança, destacado no artigo 3 da Convenção (Nações Unidas, 2013), são igualmente relevantes na proteção de MNA.

No que concerne ao Direito internacional dos refugiados com destaque para os MNA, em 1987 o ACNUR criou o Grupo de Trabalho sobre Crianças Refugiadas em Risco e publicou a sua primeira nota sobre Crianças Refugiadas. Posteriormente, a agência publicou diversas Diretrizes: em 1988 referente a proteção de crianças refugiadas<sup>10</sup>, atualizada em 1994; e em 1997 as Diretrizes sobre políticas e procedimentos para os MNA solicitantes de asilo<sup>11</sup>. Embora as diretrizes não tenham carácter vinculativo,

---

<sup>10</sup> Diretrizes do ACNUR referente a proteção de crianças refugiadas (1988): <https://www.unhcr.org/media/refugee-children-guidelines-protection-and-care>

<sup>11</sup> Diretrizes do ACNUR sobre políticas e procedimentos para lidar com crianças desacompanhadas à procura de asilo (1997): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>

indicam as normas a seguir e ter em consideração pelos Estados partes (Marta, 2021). Em 1993 a agência publicou a Política sobre Crianças Refugiadas. Em 2005, várias agências internacionais entre as quais o ACNUR, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), o Comité Internacional de Salvamento (IRC), o UNICEF e as Organizações não-Governamentais (ONG) Save the Children e World Vision International (WVI) desenvolveram os Princípios Orientadores sobre Crianças Desacompanhadas e Separadas. Estes princípios fornecem diretrizes para os Estados sobre a proteção dos direitos e dos melhores interesses dos menores desacompanhados. Em 2018, a Assembleia Geral adotou o acordo “*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*”, que define princípios e objetivos para a proteção dos direitos dos refugiados, reconhecendo a vulnerabilidade dos MNA e a necessidade da sua proteção. Outras legislações complementares que protegem os menores, nomeadamente os separados de cuidadores legais são o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ICCPR) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O primeiro, adotado pela Assembleia Geral das NU em 1996, destaca no seu artigo 24 os direitos das crianças, incluindo a proteção especial para os menores desacompanhados da família ou em perigo de ficarem desacompanhados. O PIDESC foi igualmente adotado pela Assembleia Geral em 1996, menciona o direito à proteção e assistência especiais de menores órfãos ou desacompanhados das famílias.

## **2.2 Direitos a garantir a menores não acompanhados**

De acordo com os variados instrumentos jurídicos internacionais e regionais, os MNA têm o direito de receber proteção tal como o Direito internacional o estipula. A nível internacional, a proteção da Convenção de Genebra de 1951, do Protocolo de Nova Iorque de 1967, da Declaração dos Direitos do Homem das NU de 1948 e da Convenção das NU sobre os Direitos da Criança de 1989, defendem os melhores interesses dos MNA. A nível da UE, a estes instrumentos acresce a Carta dos Direitos Fundamentais da UE

(Chak, 2018). Importa recordar que pela CDC, os MNA têm os mesmos direitos que os menores nacionais (Ferrara et al., 2016).

Um dos direitos que os MNA devem ter acesso é o de proteção. As necessidades especiais e as vulnerabilidades destes menores, como as ameaças de perseguição, tráfico de seres humanos, criminalidade organizada e exploração sexual requerem cooperação internacional dos Estados e das organizações na apresentação de soluções para a proteção destes menores (Papoutsi, 2020). Os instrumentos supramencionados apresentam vários direitos para os MNA refugiados, tanto sob os direitos humanos de crianças como de refugiados. Antes de mais importa destacar que os Estados e as organizações devem ver os MNA primeiramente como crianças e só depois como refugiados e que princípio do interesse superior deve basear-se no facto de cada criança ser vista como indivíduo cujas opiniões devem ser respeitadas e tidas em conta (Hammarberga, 2010).

A representação jurídica e o acesso aos procedimentos de asilo são direitos concedidos à MNA, nomeadamente na fase do requerimento de asilo. Consoante Papoutsi (2020), os menores devem ter acesso a um representante legal tanto de modo a apoiá-los juridicamente como na comunicação com as autoridades ou com terceiros. De acordo com o Comentário Geral No. 6, o ACNUR recomenda e encoraja os Estados a prestarem assistência jurídica de modo a minimizar os impactos dos procedimentos e decisões de asilo nos menores e de garantir os seus melhores interesses durante o processo. O Comentário destaca ainda a representação legal dos menores como uma das obrigações primordiais dos Estados para o estabelecimento de um sistema de asilo funcional (ONU, 2005). O Comité dos Direitos Humanos ressalta nas suas observações finais em 2009, lacunas na assistência jurídica que carece de regulamentação e deve ser reforçada em muitos países. As observações eram específicas a Espanha, realçada pela falta de acesso a representação jurídica em processos de repatriamento involuntário ou forçado de MNA (ONU, 2009). Papoutsi (2020) argumenta que os números altos de MNA e as falhas sistémicas de diversos sistemas de asilo a nível internacional e europeu, levam a atrasos nas decisões sobre os pedidos de asilo e a detenções arbitrárias, sendo assim imperativo respeitar este direito pelos Estados.

Na fase do pedido de asilo e procedimentos iniciais os MNA devem beneficiar igualmente de cuidados e alojamento. De acordo com a CDC, os Estados devem criar mecanismos específicos de cuidados e promover normas comuns na assistência de menores que visem os seus melhores interesses. Um destes mecanismos é a avaliação de idade que deve ser efetuado de forma científica e segura. O registo, a recolha de dados e as entrevistas são outros mecanismos que devem ser efetuados num contexto cuidadosamente adaptado para a criança e numa língua que esta compreenda (Papoutsi, 2020). Entre os cuidados está incluído o pleno direito dos menores à educação, ao abrigo dos artigos 28º, 29º, 30º e 32º da CDC. Estas obrigações da Convenção ressalvam os direitos das crianças à educação formal e informal (ONU, 1989). Outro direito que deve ser garantido a menores é o acesso a cuidados de saúde e instalações de saúde, sendo esta uma das responsabilidades primordiais dos Estados acolhedores. Segundo Ardalán e Lawrence (2014, citados por Papoutsi, 2020), os Estados devem certificar-se que os cuidados de saúde são adaptados especificamente aos menores não acompanhados, tendo em consideração as situações traumáticas que os menores possam ter vivenciado. Relativamente ao alojamento, o artigo 20º da CDC estabelece aos Estados a obrigação de salvaguardar alojamento aos MNA, defendendo a importância deste direito para a saúde mental e física das crianças (ONU, 1989). O ACNUR nas suas orientações sobre Políticas e Procedimentos para lidar com Crianças Desacompanhadas à Procura de Asilo destaca em conformidade com o princípio da unidade familiar que a preferência deve ser atribuída sempre que possível a irmãos ou outros familiares (ACNUR, 2011). Papoutsi (2020) salienta que muitos Estados de acolhimento não oferecem condições de alojamento e cuidados primordiais adequados aos menores por motivos socioeconómicos, o que representa uma lacuna na proteção efetiva dos MNA. Nestes casos a cooperação internacional deve ser promovida pelas ONG e instituições.

A criação de um sistema de tutela eficaz é um outro direito dos MNA, que consiste na representação destes nos processos de tomada de decisão. O papel do tutor é fundamental para promover e assegurar o interesse superior do MNA e agir em função das suas necessidades, desde o momento do seu acolhimento pelo Estado até atingir a maioridade ou deixar o território deste Estado (UNICEF, 2017). Adicionalmente,

conforme as orientações do ACNUR, todos os prestadores de cuidados que trabalham com MNA devem receber formação adequada para este grupo específico de modo a responderem de melhor forma aos interesses superiores destes (Ferrara et al., 2016). Cada Estado implementa a obrigação de providenciar tutela aos menores de formas distintas o que conduz a falta de sistemas de tutela consistentes, uma vez que os Estados de acolhimento não se regem por diretrizes ou recomendações (Papoutsi, 2020). A título de exemplo, na Grécia as funções de tutores são desempenhadas geralmente por agentes da polícia dadas as limitações do sistema de tutela em vigor no país. Papoutsi (2020) classifica este caso como um paradoxo, onde as autoridades responsáveis pela aplicação da lei são também responsáveis pela tutela das crianças.

O reagrupamento familiar é um direito baseado em um conjunto de ações destinadas a estabelecer um sistema de proteção funcional para os MNA. Consoante Papoutsi (2020) salienta, os artigos 9º, 10º, 20º e 22º da CDC defendem que todos os menores têm direito à vida familiar e deste modo os Estados devem focar os seus esforços em localizar os familiares das crianças, sempre que isto respeite o interesse superior do menor. A Diretiva 2013/33/EU da UE relativa às condições de acolhimento estabelece que os Estados devem adotar medidas apropriadas para identificar membros de família dos MNA, enquanto o plano de proteção internacional é elaborado (Parlamento Europeu e Conselho, 2013). Segundo o Comentário Geral No. 6, a garantia da reunificação familiar faz parte de uma das soluções duradouras para os MNA que deve ser avaliada ao longo do processo de asilo. A avaliação de reunificação deve basear-se no interesse superior da criança e caso seja efetuada deve ser no país de origem, no país de acolhimento ou num país terceiro de asilo (ONU, 2005). Papoutsi (2020) acentua que não obstante o reagrupamento familiar ser um direito fundamental, os Estados nem sempre conseguem garanti-lo perante os desafios dos fluxos migratórios. Todavia, nas orientações jurídicas recentes, têm sido feitos esforços para flexibilizar a unidade familiar. Por exemplo, a

Diretiva do Conselho da UE<sup>12</sup>, relativa ao Reagrupamento Familiar estabelece a obrigatoriedade dos Estados-membros em conceder a entrada e residência aos pais dos MNA ou tutor legal ou outro familiar, caso a localização dos pais não seja possível (Conselho, 2003). Outro exemplo de políticas mais flexíveis diz respeito ao Regulamento Dublin III, que estabelece que no caso dos MNA o Estado encarregado pela análise do pedido de asilo é o Estado onde um membro familiar se encontra. Este é um exemplo de política adaptada à vulnerabilidade dos MNA, uma vez que com os adultos, Dublin apenas prevê a análise do pedido de asilo no primeiro país da apresentação deste. Importa igualmente fazer referência aos direitos dos MNA no reagrupamento familiar quando estes atingem a maioridade. A Diretiva 2003/86/EC não define se um menor pode beneficiar do direito de agrupamento familiar em caso de atingir a maioridade ou até que momento este direito está à disposição para os MNA. De acordo com o TJUE, caso um MNA atinja a maioridade durante o processo de asilo este deve conservar o direito ao reagrupamento familiar e os Estados-membros não devem determinar até que momento um refugiado deve ser considerado menor para poder pedir reagrupamento familiar. Conforme este tribunal deferiu no caso C-550/16, (2018) os MNA não devem ser prejudicados em função da duração dos processos de pedido de asilo e o direito ao agrupamento familiar não deve depender do momento em que uma autoridade nacional concede estatuto de refugiado ao menor (TJUE, 2018).

O princípio de não-repulsão (*non-refoulement*) é um direito fundamental dos refugiados, igualmente aplicado a menores desacompanhados. Consoante a FRA este defende os refugiados de serem devolvidos ao seu país de origem ou a um país terceiro (FRA, 2016). O artigo 33(1) da Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados, define não-repulsão como:

---

<sup>12</sup> Diretiva 2003/86/CE

*“Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.”* (ACNUR, 1951).

Este princípio presente em diversas disposições legais incluindo o artigo 7º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ICCPR), o artigo 3º da Convenção contra a Tortura e o artigo 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), tem como finalidade salvaguardar as diversas normas dos direitos humanos (Papoutsi, 2020). O princípio é ainda destacado no Comentário Geral No. 6 do CDC, pois a própria Convenção não tem referência específica a não-repulsão. Este Comentário afirma que os Estados não devem fazer regressar MNA a países onde existam riscos substanciais para os mesmos (ONU, 2005). As práticas das autoridades em resposta às travessias irregulares, geralmente das rotas do Mar Mediterrâneo conhecidas como expulsões forçadas ou *'pushbacks'* sublinham a necessidade urgente de revisão deste princípio. Esta “interseção marítima” é praticada também com menores não acompanhados, expondo as suas vidas a ameaças e violações dos direitos humanos (Human Rights Watch, 2009). Papoutsi (2020) destaca como lacuna a falta de dados (números e identidades) dos MNA nestas situações de expulsões forçadas em que os menores são muitas vezes forçados a regressar aos países de origem. Neste caso o princípio que constitui obrigação primordial dos Estados é violado.

O incumprimento dos Estados em salvaguardar os direitos dos MNA, especialmente notável a nível da UE e a destacar para esta análise, levou a que milhares de crianças estejam atualmente a viver negligenciados, como resultado de políticas morosas e pouco eficazes (Chak, 2018). Uma das críticas regularmente feitas pelos autores, relativamente ao cumprimento dos direitos dos MNA é o desafio da definição básica e legal de menores desacompanhados e separados. Chak (2018), salienta que os Estados que levantam deliberações minuciosas sobre o estatuto de MNA tentando classificar estes como migrantes que muitas vezes levam a confusões na distinção entre refugiados e migrantes económicos, tentam afastar-se das suas obrigações. Estas confusões na classificação do menor como migrante ou refugiado são muitas vezes

associados à idade do MNA. Apesar das estratégias específicas da UE para a avaliação da idade, a maioria dos países não as cumpre. Os Estados que não cumprem estas responsabilidades, violam as suas obrigações morais e legais. Estas violações devem-se à falta de compromisso e cooperação entre os Estados. Uma outra crítica relativa aos direitos dos menores é a frequente detenção destes. Papoutsi (2020), argumenta que com base nos artigos 22º e 37º da CDC, a detenção de MNA não é permitida. Apesar de este último artigo estipular que nenhum menor deve ser privado de liberdade “de forma ilegal ou arbitrária” e deste modo destacando que caso haja detenção está deve ser “unicamente como medida de último recurso” (ONU, 1989). É esta a lacuna na Convenção que Papoutsi (2020) classifica como problemática, a detenção arbitrária de MNA. No seu relatório de 2012, o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária das Nações Unidas, classificou as práticas de Estados na detenção de MNA como injustificadas e as circunstâncias de detenção como desumanas (ONU, 2012).

### **2.3 Obrigações dos agentes de formulação e implementação do Direito internacional em matéria de acolhimento e integração de menores não acompanhados**

Os agentes internacionais que formulam e implementam o Direito internacional para a proteção de MNA podem ser as organizações, as agências internacionais e os Estados. São inúmeras as organizações e agências que se dedicam à formulação de políticas e regulamentos para proteger os direitos tanto de refugiados como de menores e MNA. Alguns destes agentes já mencionados pelo seu papel de legislador como o ACNUR, outras que importa dar destaque, pertencentes tanto à ONU como a ONGs, organizações da sociedade civil e ainda as agências da UE. Importa destacar, no entanto, que são os Estados que acarretam as maiores responsabilidades no acolhimento de MNA.

De modo a compreender quais são as obrigações das organizações e agências internacionais convém, em primeiro lugar, identificá-las. No plano internacional, as

agências ou organizações intergovernamentais da ONU que desenvolvem um trabalho importante para os MNA a destacar-se, são a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Gabinete do Alto Comissariado das NU para os Direitos Humanos (ACNUDH), a UNICEF e a UNESCO. Esta última assegura que as crianças refugiadas tenham acesso à educação. Outras organizações intergovernamentais ou ONGs a referir são o Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), Comité Internacional de Salvamento (IRC), a Coligação Internacional de Detenção (IDC) e o Serviço Social Internacional (SSI). Deve ainda salientar-se o trabalho das organizações civis como a Amnistia Internacional, Save the Children e Human Rights Watch, que operam tanto a nível internacional como regional. A nível europeu, a organizações mais específicas a realçar são a Representação Regional do ACNUR para a Europa, o Conselho Europeu sobre Refugiados e Exilados, a FRA, o Comité Económico e Social Europeu, e as organizações pan-europeias como o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Relativamente a agências europeias importa referir o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Rede Europeia de Provedores da Criança (ENOC) e a ONG Missing Children Europe.

As organizações internacionais têm a obrigação, conforme com o Direito internacional e os instrumentos internacionais legislativos de dar proteção aos refugiados, incluindo as crianças desacompanhadas ou separadas (Steiner et al., 2003). Uma outra obrigação das organizações internacionais é a responsabilidade de supervisão da aplicação dos instrumentos legislativos do Direito internacional, bem como as propostas de alteração das mesmas. A título de exemplo, a Convenção (1951) e o Protocolo adicional (1967) relativo ao estatuto de refugiados concedem um papel particular ao ACNUR, de cooperar com os Estados no que diz respeito à proteção de refugiados, supervisionar e promover a ratificação dos instrumentos legislativos (ACNUR, 2004). O ACNUR tem igualmente a obrigação de proteção de apoiar os Estados no repatriamento de refugiados. O papel do ACNUR deve complementar o dos Estados, contribuindo para a adequada proteção de refugiados assegurando que estes sejam tratados de acordo com as normas estabelecidas pelo Direito internacional, garantir asilo aos refugiados e procurar soluções duradouras (ACNUR, 2004). A ICRC também tem responsabilidades

relativamente a refugiados no sentido de prestar assistência internacional durante conflitos armados (Beigbeder, 1991). Outras obrigações das organizações consistem em proporcionar meios e ambiente propício aos MNA para se integrarem no país de acolhimento, bem como de promoverem e defenderem os direitos dos refugiados de modo a sensibilizar a sociedade civil para o respeito dos direitos dos refugiados. A OIM também tem um papel fundamental na proteção de MNA, uma vez que tem a responsabilidade de prestar assistência humanitária, garantir a gestão ordenada das migrações, promover a cooperação internacional entre os Estados e as demais organizações e ainda, procurar soluções práticas para os problemas de migração. Por fim, as organizações devem procurar coordenar com outros agentes de modo a assegurar solução eficiente para as crises de migrantes (Steiner et al., 2003).

No que concerne a obrigações dos Estados na proteção de refugiados, importa recordar que o Direito internacional declara que os Estados são responsáveis pela concessão e proteção dos direitos de todas as pessoas dentro do seu território, incluindo os refugiados MNA (Marta, 2021). Quanto às obrigações dos Estados na proteção, acolhimento e integração particularmente de MNA, esta difere da proteção a refugiados ou requerentes de asilo adultos. Os menores beneficiam de mais direitos de proteção, uma vez que no Direito internacional dos refugiados estes ocupam um estatuto especial. Por exemplo, contrariamente às obrigações com os adultos, no caso dos MNA os Estados vêm-se obrigados a prever formas alternativas de proteção a requerentes de asilo MNA cujo pedido tenha sido recusado (Bantekas, 2013). Na falta de alternativas, os menores devem ser protegidos à luz da CDC. Os Estados são obrigados por variados instrumentos legislativos vinculativos do Direito internacional a proteger os refugiados e sobretudo os grupos mais vulneráveis como os MNA. Entre a legislação vinculativa está a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo de 1967, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, as Diretrizes do ACNUR para a proteção de crianças refugiadas de 1994. Como parte de direitos a garantir a MNA, os Estados devem reger-se igualmente pelas obrigações legais dos tratados e convenções internacionais. No caso da Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, os Estados são obrigados a respeitar particularmente o princípio de não discriminação (artigo 2º) e de assegurar o melhor

interesse da criança. Com a evolução do direito na proteção de MNA, a perseguição de menores deixou de ser negligenciada e passou a ser destacada como fundamental nos procedimentos de decisão, conforme destacado pelo Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR (2004). Este instrumento caracteriza a perseguição contra os menores como uma violação de direitos humanos que justifica a concessão de estatuto de refugiado. Como formas de perseguição destacam-se: (i) o recrutamento para os conflitos armados; (ii) tráfico de menores e trabalho infantil; (iii) mutilação genital feminina; (iv) violência doméstica contra crianças, incluindo a violência física, psicológica e sexual; (v) e por fim, a violações dos direitos económicos, sociais e culturais. O manual também destaca alguns dos agentes de perseguição como grupos militares, organizações criminosas, pais ou outros cuidadores e líderes religiosos. Este manual reforça a ideia supramencionada de que as legislações relativas a menores refugiados acompanhados ou desacompanhados devem ser interligadas. Uma outra obrigação dos Estados, de acordo com o ACNUR, é promover medidas de intensificação do processo de paz e desenvolvimento nos países de origem de modo a reduzir a própria origem dos fluxos migratórios (ACNUR, 2004).

Os Estados devem igualmente procurar soluções duradouras tanto de modo a reforçar a aplicabilidade dos direitos humanos como para garantir a integração como parte das suas obrigações, entre as quais está o reagrupamento familiar no país de acolhimento e o repatriamento assistido voluntário para o país de origem, caso isso represente o melhor interesse do menor. No processo de identificação de soluções, os Estados devem fazer um rastreio de familiares do menor (Hammarberg, 2010). Papoutsi (2020), sublinha que uma solução para os MNA deve passar pela erradicação das lacunas concernentes à proteção, respeito e aplicação pelos direitos humanos dos refugiados. Uma outra lacuna que importa destacar, são os desafios da gestão de fluxos, como o controlo fronteiriço, atividades de interseção extraterritorial, políticas de “portas fechadas” e “país terceiro seguro”. Outra solução duradoura, consiste em garantir aos MNA integração na sociedade acolhedora, desenvolvimento pessoal e cultural, educação e acesso a cuidados de saúde. Esta solução foi apresentada pelo Conselho da Europa referida como “projeto de vida” para os menores (Drammeh, 2010). Papoutsi (2020) destaca que a reinstalação num país terceiro ou

regresso ao país de origem também pode ser vista como uma solução viável para os MNA especialmente se esta resultar de um esforço coletivo de cooperação internacional. Deve ser realçada igualmente a cooperação interagências como uma solução positiva para os menores desacompanhados, exemplo disto é o projeto Praesidium de cooperação entre as autoridades italianas e as agências como o ACNUR, a OIM, a Save the Children e a Cruz Vermelha para a gestão de fluxos migratórios mistos (Papoutsi, 2020).

Apesar de haver inúmeras obrigações tanto para as organizações como para os Estados, é possível verificar que as respostas aos refugiados e particularmente a grupos vulneráveis como o grupo a ser estudado não são suficientes, quer por falta de solidariedade e cooperação internacionais quer por falha do cumprimento das obrigações dos Estados e da comunidade internacional. Relativamente às obrigações das organizações internacionais, Steiner et al. (2003) salienta a falha do ACNUR em proteger os refugiados da guerra da Jugoslávia nos anos 1990, na tentativa de promover a proteção temporária como uma solução. Steiner et al. (2003) destaca que a agência da ONU manifestou graves problemas no decorrer desta crise no que respeitava à responsabilização e legitimidade das organizações internacionais, nomeadamente pelo facto de se ter cedido a interesses políticos sobre os princípios democráticos e direitos humanos. No que diz respeito às obrigações, uma outra crítica feita por Caballero (2018) é sobre a falta de um sistema internacional apto para acompanhar e rastrear o paradeiro dos menores devido a falta de bancos de dados com os números exatos de menores requerentes de asilo. Estima-se que muitas das crianças que se desconhece o paradeiro ou tenham sido capturados por grupos criminais, foram mortas ou pediram asilo num outro país. Bhabha (2013) vai mais longe nas críticas aos Estados no que concerne à proteção de crianças refugiadas, afirmando que os países falharam com este grupo vulnerável devido a variados problemas nos sistemas jurídicos, económicos e sociais. Bhabha (2013) realça que existe uma dupla lacuna nas políticas de acolhimento de menores: falha nas políticas públicas específicas para menores e na preocupação com o bem-estar infantil.

## **2.4 Divisão de competências entre Instituições Internacionais e Estados**

Quando abordamos a divisão de competência entre as instituições e os Estados a nível internacional devemos mencionar igualmente o mecanismo de responsabilidade entre os Estados. Conforme Dowd e McAdam (2017) destacam, o mecanismo de atribuição equitativa de responsabilidades entre Estados a nível internacional ainda não foi acordado. Visto que a Convenção de 1951 não especifica a partilha de encargos entre os Estados e Organizações, a ONU tentou atingir alguma clareza na Cimeira de alto nível das NU em Nova Iorque de 2016, da qual resultaram a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes e o Quadro Global de Resposta aos Refugiados, e se concordou na necessidade de adoção de um Pacto Global sobre a Partilha de Responsabilidades para os Refugiados. Esta Declaração acentuou a “necessidade de cooperação interestatal e de partilha equitativa de responsabilidades no acolhimento e apoio aos refugiados” (ONU, 2016). Apesar de se ter tentado alcançar alguns progressos nesta Cimeira, a Declaração resultante desta não teve evolução relativamente às suas versões anteriores uma vez que não é vinculativa. Na partilha de responsabilidades entre os Estados, o grande problema reside no facto de a distribuição de refugiados ser desequilibrada, sendo os Estados de baixos rendimentos os mais afetados pelos grandes fluxos migratórios, acolhendo 84% dos refugiados (ACNUR 2014). Se, por um lado, sabemos que estes países em desenvolvimento têm obrigações legais respeitantes ao asilo de refugiados, não está clara a responsabilidade legal dos outros Estados que podiam cooperar e aliviar a pressão dos primeiros e uma vez que a Declaração de 2016 não é vinculativa, a competência neste caso das Nações Unidas é inferior à dos Estados. Dowd e McAdam (2017) realçam que a generalidade dos apelos para uma maior partilha de responsabilidades e mais instrumentos legislativos que sejam vinculativos, nomeadamente em matéria de políticas de recolocação e assistência financeira provêm de Estados em desenvolvimento que recebem mais refugiados. A assistência financeira é normalmente descrita como “a forma mais fácil, conveniente e comum de partilha de encargos” (Hurwitz, 2009 citado por Dowd e McAdam, 2017:875), geralmente prestada através das doações do ACNUR. Outro apelo é o de partilha de informação e dados dos Estados com as Nações Unidas. O

modo de partilha de responsabilidade mais solicitado pelos estados acolhedores tem sido a reinstalação com quotas correspondentes ao número total de refugiados, sendo a opção mais viável para estes países dado que não têm condições adequadas para fornecer soluções de integração duradouras ou o repatriamento voluntário é lento. Fonteyne (1983, citado por Dowd e McAdam, 2017), salienta que em matéria de cooperação internacional, a assistência financeira e técnica é muito superior à apresentação de soluções duradouras.

Como crítica à Declaração, Dowd e McAdam (2017) salientam a falta de clareza nos mecanismos como compromissos na partilha de responsabilidades, nos pontos de ação como acordos de recolocação ou de criação de fundos de desenvolvimento e nos objetivos. O Pacto Global sobre a Partilha de Responsabilidades adotado em 2018 por maioria absoluta pelos Estados das NU foi um marco positivo na evolução da proteção de refugiados, contudo este também não é legalmente vinculativo, não criando assim obrigações adicionais aos Estados (Dowd e McAdam (2017)). Da Cimeira apenas resultaram mais dúvidas e questões, nomeadamente o compromisso e vontade dos Estados na cooperação internacional. Dowd e McAdam (2017) destacam que a partilha de responsabilidades e a cooperação internacional não podem ser obtidas através de instrumentos jurídicos não vinculativos. Conforme Jaroszewicz (2019), a migração diferencia-se das outras áreas das relações internacionais por um baixo nível de cooperação internacional institucionalizada, tanto a nível internacional como europeu.

Relativamente à obrigação jurídica da partilha de responsabilidades entre Estados e organizações, as opiniões dos académicos dividem-se. Por um lado, Fonteyne (1983, citado por Dowd e McAdam, 2017) defende que a partilha de encargos é uma norma do Direito internacional consuetudinário e que os Estados-membros da ONU têm obrigação jurídica nesta matéria com base na Carta das Nações Unidas. Já a opinião mais partilhada ressalta que ainda que o princípio de partilha de responsabilidades ou encargos seja uma norma crítica do Direito internacional dos refugiados, esta não tem carácter juridicamente vinculativo para os Estados. Contrariamente ao princípio de cooperação internacional que tem alguma força jurídica, a partilha de encargos não se prevê em nenhum tratado internacional (Dowd e McAdam, 2017). Todavia, de uma forma geral na literatura sobre

a proteção internacional de refugiados reconhece-se que sem um instrumento legal específico é difícil de estabelecer qual é a natureza da cooperação internacional como uma obrigação jurídica. A nível de opiniões dos Estados estas também divergem, alguns países reconhecem que existe uma ausência de obrigações legais vinculativas na proteção internacional dos refugiados. Outros Estados defendem que os princípios de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidade devem ser vinculados pelo Direito internacional. A China, por exemplo, numa reunião do ACNUR em 2007 defendeu que os Estados nomeadamente os mais desenvolvidos em espírito de solidariedade tinham o dever de ajudar os países que acolhem maior número de refugiados (Dowd et McAdam, 2017). Porém, Dowd e McAdam, (2017) defendem que este tipo de declarações de países com políticas e visões menos tolerantes põem em dúvida o verdadeiro compromisso com a sua posição. Existe ainda uma outra visão que importa referir, mencionada pela Arménia na Assembleia Geral da ONU em 2015, que ressaltou a responsabilidade da comunidade internacional de intervir no caso de os governos não terem as condições adequadas para o acolhimento de refugiados (Dowd e McAdam, 2017). Quanto as razões pelas quais os Estados se envolvem na partilha de responsabilidades, uns autores defendem que a comunidade internacional não vê estas políticas com obrigação jurídica; outros sustentam que os atos de partilha de responsabilidade são diretamente relacionados com os benefícios que os Estados têm, como o comércio (Betts, 2006, citado por Dowd e McAdam, 2017). Uma vez que não conseguem chegar a um acordo sobre a cooperação internacional e a partilha de responsabilidade partilhada, os Estados e o ACNUR têm considerado o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas como uma alternativa. O parágrafo 68 da Declaração de Nova Iorque prevê este princípio apesar de não estar articulado como tal (ONU, 2016). Este princípio que deriva do direito ambiental, defende que não se deve esperar que todos os países contribuam equitativamente na proteção de refugiados, pois estes dispõem de capacidades diferentes (Dowd e McAdam, 2017). Contrariamente ao direito ambiental que impõe maior responsabilidade a países que mais contribuem para os problemas ambientais, no direito dos refugiados a proteção deste é da responsabilidade de todos, independentemente da sua responsabilidade nas causas dos fluxos de refugiados (Wall, 2002, citado por Dowd e McAdam, 2017).

## **2.5 Considerações finais**

A evolução do Direito internacional relativamente à proteção, acolhimento e integração de MNA com a adoção de novos instrumentos jurídicos tem sido notável ao longo da história, quer sejam estes de carácter vinculativo. Porém, lamentavelmente esta evolução não tem conseguido acompanhar as vagas de migrações resultantes de conflitos e instabilidade governamental e económica em alguns países.

No que concerne aos direitos a garantir a menores não acompanhados, tanto os académicos como as organizações internacionais, intergovernamentais e ONGs que analisam e supervisionam a aplicação dos instrumentos legislativos pelos Estados, têm destacado lacunas na aplicação e cumprimento de políticas e obrigações. Os críticos destacam como um dos incumprimentos básicos dos direitos dos menores, a ambiguidade na definição básica e legal de MNA, que é muitas vezes aproveitado pelos Estados com vista a não cumprir as suas obrigações. Outra lacuna nas obrigações é a falha dos Estados em providenciar assistência jurídica aos MNA e promover mais regulamentação vinculativa neste âmbito. Também os cuidados primordiais e as condições de alojamento têm sido altamente criticados pelos académicos, sobretudo nos países de acolhimento que não conseguem cumprir os requisitos das obrigações por motivos socioeconómicos. A importância da necessidade de cooperação internacional nestes casos é de destacar. No que concerne a direitos de tutela e reagrupamento familiar, os Estados devem igualmente reforçar o cumprimento da legislação e de normas estabelecidas pelo Direito internacional. O princípio de não-repulsão que deve ser respeitado pela comunidade internacional, particularmente quando se trata de MNA, tem sido alvo de violação por parte de Estados que implementam políticas menos flexíveis nomeadamente nos casos de travessias irregulares do Mar Mediterrâneo. Os MNA são especialmente afetados pelo incumprimento deste direito pelos Estados, pois para além de viajarem sozinhos, são obrigados a regressar ao país de origem onde, na maioria dos casos, correm risco de vida.

À semelhança dos direitos dos MNA relativamente às obrigações das organizações internacionais e dos Estados na formulação e implementação do Direito internacional em matéria de acolhimento e integração de MNA, são diversas as críticas feitas à comunidade internacional, salientando uma clara necessidade de reforma nas políticas e legislações ainda pouco orientadas para os MNA. Este é o caso das falhas nas políticas públicas específicas para os menores de muitos Estados, muitas vezes devendo-se a defeitos dos próprios sistemas jurídicos, económicos e sociais. A cooperação entre os Estados é uma outra problemática a nível internacional e regional, onde a solidariedade entre os países falha. A comunidade internacional, sobretudo as organizações, devem garantir o respeito pelos direitos humanos e normas internacionais, especialmente quando se trata de refugiados menores e desacompanhados. Isto nem sempre se verificou, a título de exemplo na crise da Jugoslávia, o ACNUR pôs os interesses políticos acima das responsabilidades pelo respeito dos princípios democráticos e direitos humanos.

Finalmente, no que respeita à divisão de competências entre instituições internacionais e Estados, é possível verificar que a cooperação internacional na partilha de responsabilidades entre os Estados ou entre as organizações e os Estados não tem sido suficiente. Isto verifica-se sobretudo na falta de políticas de recolocação, cooperação, solidariedade e assistência financeira de países que não têm grandes fluxos de migrantes com os mais predispostos à entrada de grande número de migrantes. Importa ainda enfatizar que a incapacidade dos atores internacionais em responder às crises de migrantes e os fracassos nas respostas humanitárias torna muito relevante a renovação do compromisso global com base nos princípios e valores do Direito internacional.

## **CAPÍTULO III - POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA PARA O ASILO E PROTEÇÃO INTERNACIONAL**

O capítulo que se segue é referente à política migratória europeia para o asilo e proteção internacional e está dividido em três subcapítulos. O primeiro aborda a evolução e a definição da política migratória da UE para o acolhimento e integração de MNA. Dentro deste subcapítulo é feita a contextualização histórica de menores não acompanhados na UE. É igualmente descrita a evolução do direito comunitário face à proteção destes menores. É feita, ainda, uma detalhada análise sobre a evolução das políticas para o acolhimento e integração de MNA na União.

No subcapítulo dois, respeitante às instituições europeias e aos Estados-membros, a análise foca-se na evolução da divisão de competências entre as instituições da UE e os Estados no que concerne ao acolhimento e integração de MNA. Entre as instituições é destacada a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da UE.

Seguidamente, no subcapítulo três, são analisadas as diferenças na aplicação da lei nas instituições europeias não pertencentes à UE, como é o caso do Conselho da Europa e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e o entendimento destas organizações face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados.

Finalmente, nas considerações finais é feita uma análise crítica com base nas tensões, debates e lacunas observadas e destacadas ao longo do capítulo.

### **3.1 Evolução e a definição da política migratória da UE para o acolhimento e integração de MNA**

#### **3.1.1 Contextualização histórica de menores não acompanhados na UE**

A migração de refugiados menores não acompanhados ou separados na Europa registou-se ainda com a Segunda Guerra Mundial e a guerra civil espanhola, conforme referido no capítulo anterior. Porém, foi nos anos 1990 e 2000 que os Estados europeus

começaram a verificar um crescimento notável deste grupo vulnerável. Nos anos 1990, o aumento deveu-se ao colapso da União Soviética (Gnydiuk, 2021) e à guerra dos Balcãs (Sourander, 1998). Em 2008, a Eurostat, começou a recolher estatísticas da entrada de MNA na UE (Ferrara, 2016), nesse ano a Eurostat registou cerca de 12 000 MNA, sendo os principais países de destino o Reino Unido, a Alemanha, a Suécia, a Finlândia e os Países Baixos (Eurostat, 2008). Esta tendência, veio a acentuar-se muito significativamente com a crise de refugiados de 2015, com a UE a tornar-se num dos principais destinos de refugiados menores desacompanhados. Desde o início da crise, a maioria dos MNA que pediram asilo nos países da UE são provenientes de países como o Afeganistão, a Síria e a Eritreia (Eurostat, 2015). De acordo com as estatísticas da Eurostat (2015), o número de MNA em 2015 era de 88 245, com os principais destinos a ser a Alemanha, Suécia, Itália e Grécia. Os dados de 2021 da Eurostat mostram que a UE recebeu cerca de 1 850 000 pedidos de asilo desde 2011 (Eurostat, 2021). Comparativamente aos anos de 2019 e 2020 em que o número de menores desacompanhados que entraram na UE foi de 14 000 em ambos, em 2021 houve um aumento notável. Tendo-se registado 24 420 MNA. Importa mencionar que o número de MNA que entram na UE pode ser superior ao apresentado, uma vez que parte de MNA ficam fora do sistema de asilo, muitas vezes por não conhecerem os procedimentos e não lhes ser prestada assistência jurídica (EMN, 2017). Este aumento significativo de MNA que chegam aos países europeus à procura de proteção, colocam desafios à UE, nomeadamente no que concerne a sua integração, caso lhes seja concedido o asilo, ou o seu regresso, caso a proteção seja negada. Tanto as políticas de acolhimento e integração como as de regresso devem ser aplicadas ao abrigo da legislação internacional, comunitária e nacional, no que concerne a MNA, uma vez que estes beneficiam de salvaguardas específicas por serem menores (Mets, 2020).

### **3.1.2 Evolução do direito comunitário face à proteção de MNA**

A legislação comunitária tem vindo a evoluir desde as primeiras vagas de refugiados na UE, contudo com o início da crise de refugiados em 2015, as instituições da UE e os Estados-membros viram-se obrigados a adotar novas normas e legislação de modo a dar uma resposta rápida e eficaz no acolhimento e integração de MNA. Relativamente a MNA, o direito comunitário deve assegurar a prestação de apoio jurídico e dos procedimentos administrativos em matéria de asilo. Deve garantir o interesse superior da criança, tendo em conta fatores como a idade, a identidade de género e a orientação sexual dos menores, bem como as necessidades especiais de menores vítimas de tráfico humano, traumatizados ou com deficiências.

A legislação da UE para os migrantes requerentes de asilo, divide-se em duas vertentes: os tratados ou legislação primária e a legislação secundária ou derivada, conforme destacado no Manual de Direito Europeu em Matéria de Asilo, fronteiras e imigração da Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) (FRA, 2015). Entre os tratados, dois são aprovados por todos os Estados-membros e são vinculativos, o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Já na lei secundária estão englobados todos os regulamentos, diretivas e decisões da União que foram adotadas pelas instituições. Conforme Marta (2021), a legislação primária europeia não menciona os MNA, ao contrário da legislação secundária que contém instrumentos concernentes à proteção de MNA.

Entre os instrumentos da legislação secundária importa salientar antes de mais o Regulamento 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras do Espaço Schengen, que prevê tratamento especializado para os guardas fronteiriços para lidar com as pessoas em situação de vulnerabilidade como é o caso dos MNA. Importa igualmente mencionar a Resolução do

Conselho Europeu de 1997<sup>13</sup>, referente a MNA nacionais de países terceiros (Parlamento Europeu e Conselho, 2013).

A legislação para os MNA tem evoluído com as diversas Diretivas que a União tem vindo a adotar ao longo dos anos, nomeadamente desde que começou a crise migratória. Em 2003, a UE introduziu a Diretiva da Comissão<sup>14</sup> que determina as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros. Esta diretiva inclui disposições referentes a MNA, como a necessidade de respeitar o seu melhor interesse, bem como o estabelecimento de medidas necessárias para o alojamento, a representação e a localização da família dos menores. Este regulamento refere igualmente no seu artigo 10º a obrigação de assegurar acesso à educação aos menores desacompanhados (Farrugia e Touzenis, 2010). Juntamente a esta diretiva que menciona a necessidade de localizar a família dos menores, importa referir a Diretiva do Conselho de 2003<sup>15</sup> relativa ao direito ao reagrupamento familiar que permite a entrada e residência de familiares do MNA. Ainda no ano de 2003, foi criado o Regulamento de Dublin II, este estabelece a determinação do país responsável pela análise de um pedido de asilo (Farrugia e Touzenis, 2010). Em 2005 a UE adotou o plano da UE sobre as melhores práticas, normas e procedimentos para prevenir e combater o tráfico de seres humanos<sup>16</sup> (Conselho, 2005). Neste plano, é feito um apelo de adoção de medidas de prevenção com atenção a grupos vulneráveis como os menores não acompanhados. Em 2008 a UE adotou a Diretiva relativa a normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular<sup>17</sup>, o seu artigo 10º estabelece procedimentos

---

<sup>13</sup> Resolução 97/C 221/03

<sup>14</sup> Diretiva 2003/9/CE

<sup>15</sup> Diretiva 2003/86/EC

<sup>16</sup> Plano 2005/C 311/01

<sup>17</sup> Diretiva 2008/115/CE

específicos relativos ao regresso de MNA. Em 2011, foi adotada a Diretiva de Qualificação<sup>18</sup> que tem como fim proteger os melhores interesses dos menores e a Diretiva<sup>19</sup> relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Em 2013, a UE adotou a Diretiva<sup>20</sup> relativa aos procedimentos de asilo que fornecem todos os instrumentos para a proteção de MNA durante o pedido de asilo, com a nomeação de um tutor e a avaliação de idade e reagrupamento familiar. Com o início da crise, foi proposta a reformulação da Diretiva de Condições de Acolhimento<sup>21</sup>, que visava reavaliar as condições de acolhimento de MNA na UE e a reforçar a avaliação do interesse superior da criança. Também em 2016, foi proposta a reforma do Regulamento Dublin, que deveria prever novas regras para determinar o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo por um MNA, destacando que, na ausência de qualquer familiar ou representante legal, seria o Estado de apresentação do primeiro pedido de asilo responsável pelo pedido. Ainda, em 2016 foi proposto o Regulamento<sup>22</sup> de transformação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo numa Agência da UE para o Asilo. Esta alteração alargou o mandato desta agência no que concerne à garantia dos direitos dos MNA, nomeadamente no desenvolvimento de formações sobre o tratamento dos pedidos de asilo para MNA, nomeadamente na avaliação do interesse superior destes menores e das técnicas de avaliação da idade (EMN, 2018).

Relativamente à aplicação das obrigações, a UE rege-se pelo direito europeu e internacional público, sendo assim, pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE de 2000 e pela CDC de 1989. O caráter de obrigação para o cumprimento destes instrumentos é

---

<sup>18</sup> Diretiva 2011/95/UE

<sup>19</sup> Diretiva 2011/36/EU

<sup>20</sup> Diretiva 2013/32/UE

<sup>21</sup> Diretiva COM(2016)467 final

<sup>22</sup> Regulamento COM(2016)271 final

igualmente sustentado pelo princípio da lei vinculativa (União Europeia, 2016). Os Estados são igualmente obrigados a ter em conta a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) do Conselho da Europa. Para além disso, conforme refere Caballero (2018), os países devem respeitar as normas internacionais de dignidade humana como a proibição da tortura, tratamentos desumanos, de não-repulsão (*non refoulement*), bem como garantir o cumprimento dos direitos da criança como a liberdade.

Contudo, importa mencionar que o quadro legislativo europeu representa algumas lacunas na proteção de menores desacompanhados (Marta, 2021). A Diretiva 2013/33/UE, no seu artigo 11º refere que a detenção de MNA não é proibida havendo situações excecionais e de último recurso em que estas são permitidas. A lacuna consiste na falta de clareza sobre as situações em que a detenção é um recurso, podendo levar a detenções arbitrárias. Outra lacuna, referida pela própria Comissão Europeia (2021) aquando da elaboração da Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança para 2021-2024, relativa ao fornecimento de informações às crianças desacompanhadas sobre procedimentos que nem sempre são adequados e explícitos para a idade dos menores. A Comissão destaca, no entanto, que o novo Pacto em matéria de Migração e Asilo de 2020 reforçou a proteção dos menores em questões como nomeação de representantes e a transição para a maioridade. As novas regras do Pacto também fortaleceram a solidariedade entre os Estados-membros no que respeita a encontrar soluções na proteção de menores desacompanhados. Conforme as próprias agências como a FRA reconhecem, entre os menores que procuram asilo, as necessidades especiais de proteção de MNA devido à sua condição de vulnerabilidade ainda não foram devidamente atendidas (Vannelli, 2022). Também a representação legal e o acesso à justiça dos MNA apresentam lacunas, uma vez que o tipo de assistência jurídica prestada aos menores varia muito entre os Estados. De acordo com o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE), é possível verificar que vários países da UE não prestam qualquer assistência jurídica às crianças desacompanhadas (ECRE, 2014).

### **3.1.3 Evolução das políticas para o acolhimento e integração de MNA**

Dada a entrada de grande número destes menores requerentes de asilo na UE em 2015, além da legislação comunitária, também as políticas de acolhimento e integração de menores desacompanhados foram evoluindo e sofrendo reformas ao longo destes anos.

Uma das primeiras políticas da UE relativa a MNA foi a Resolução do Conselho de 1997<sup>23</sup> relativa a MNA nacionais de países terceiros. Esta resolução estabelece que os Estados-membros podem recusar a entrada a menores não acompanhados, conforme a sua legislação nacional, especialmente se estes não possuem a documentação exigida (n.º 1 do artigo 2.º) (Farrugia e Touzenis, 2010). Por outro lado, a resolução estabelece que os menores têm direito à proteção e aos cuidados básicos, independentemente do seu estatuto irregular ou regular (n.º 2 do artigo 3.º), bem como garantias mínimas para todos os MNA, incluindo a representação do menor através de tutela legal (Farrugia e Touzenis, 2010). Deste modo, é possível observar certa contradição nesta resolução. Se, por um lado, indica que os Estados podem recusar a entrada a MNA, por outro, estabelece direitos a garantir aos menores pelos Estados-membros. Assim, observa-se que os objetivos da política de migração da UE na altura da adoção desta resolução, eram focados sobretudo na política de segurança. Este tipo de políticas são contrárias aos princípios defendidos pelas Diretrizes do ACNUR sobre os MNA (ACNUR, 1997) e da CDC (ONU, 1989), uma vez que estas apelam à garantia do melhor interesse dos menores. Embora esta resolução não tenha força vinculativa, é vista como um ponto de referência influente para o desenvolvimento da legislação subsequente da UE como parte do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

---

<sup>23</sup> Resolução 97/C 221/03

Em 2008, a UE aprovou a Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao regresso de imigrantes ilegais<sup>24</sup> (União Europeia, 2008). Esta diretiva tem uma menção a MNA, que estabelece que estes só podem ser deportados caso sejam devolvidos à sua família ou a instalações de acolhimento adequado no Estado para onde serão enviados. Ao abrigo do artigo 5º, os Estados devem ter em atenção o interesse superior da criança. Esta diretiva apresenta uma lacuna na proteção de MNA uma vez que não estabelece uma definição clara do termo em que os menores podem ser devolvidos a um país terceiro. A diretiva apresenta igualmente no seu artigo 17º que os menores apenas podem ser detidos em último recurso e pelo período mais curto possível. Diversas ONGs criticam esta medida, uma vez que a mesma viola os melhores interesses dos menores conforme estabelecido pela CRC, permitindo a detenção mesmo que excepcional (Farrugia e Touzenis, 2010).

Outra política da UE para MNA que Farrugia e Touzenis (2010) destacam é a estratégia para as crianças, que define a obrigação da UE em respeitar os direitos fundamentais dos menores na aplicação das suas próprias políticas através da integração, ao abrigo das várias bases jurídicas dos Tratados. A estratégia abrange uma série de domínios, incluindo o asilo e a integração. Em 2010 a UE adotou o Plano de Ação da UE sobre Menores Desacompanhados para 2010-2014, de modo a responder às necessidades específicas de MNA como estabelecido pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Este plano foi elaborado em torno da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de modo a serem respeitados os direitos da criança. O plano tinha por base três vertentes essenciais: a prevenção; programas regionais de proteção; e acolhimento e identificação de soluções duradouras. O plano indica ainda a necessidade de assegurar aos menores o direito à avaliação da idade, a localização da família, da introdução de mecanismos de análise da qualidade da tutela, bem como do financiamento de projetos

---

<sup>24</sup> Diretiva 2008/115/CE

de integração de MNA. Por fim, o plano realça a necessidade de cooperação reforçada com organizações da sociedade civil e organizações internacionais (Farrugia e Touzenis, 2010).

Em 2013 foi proposta a reforma do terceiro Regulamento de Dublin pela UE, o chamado Dublin III. Este regulamento tem disposições específicas para os MNA, nomeadamente o direito ao reagrupamento familiar e o princípio do interesse superior da criança. Ainda em 2013, o PE adotou a Resolução sobre a situação dos menores não acompanhados na UE instando a Comissão para mais ação relativamente a este grupo vulnerável, bem como apelando à prestação de cuidados médicos e psicológicos adequados aos menores não acompanhados vítimas de violência sexual (Connect, 2014).

Em 2020 foi apresentada a proposta do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que acentua na necessidade de assegurar a proteção dos grupos vulneráveis como é o caso dos MNA. O Pacto teve como objetivo o desenvolvimento da Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança, adotada em 2021 para o período de 2021-2024, que visa a proteger as crianças, incluindo os refugiados MNA garantir o acesso à educação e cuidados de saúde, bem como o direito ao reagrupamento familiar (Comissão Europeia, 2021). Ainda em 2020 foi adotada a Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual de crianças, que visa proteger todos os menores, incluindo os MNA de crimes *online* e *offline*, através dos instrumentos políticos da UE (União Europeia, 2020). Em 2021 foi adotado o Plano de Ação da UE para a Integração e a Inclusão 2021-2027, que destaca a importância da educação e formação, bem como da integração dos menores e das suas famílias na sociedade.

Importa analisar também a aplicação das políticas da UE nos Estados-membros. Apesar de se adotarem mais políticas desde o início da crise, nem todos os Estados estão igualmente abertos à entrada de MNA nas suas fronteiras, priorizando a segurança aos direitos destes menores. Muitos Estados mostram-se relutantes em implementar algumas políticas e tentam ultrapassá-las com base nas políticas domésticas. Uma análise comparativa de 13 Estados europeus no acolhimento de MNA de 2017 de Philipp Sandermann, Onno Husen e Maren Zeller das Universidades alemãs Lüneburg e Trier, mostra que os Estados veem os MNA de formas diferentes na fase inicial de acolhimento.

Por exemplo, nos países como Alemanha, Áustria, Inglaterra, Irlanda, Itália, Noruega, Roménia e Suécia, os MNA são tratados como tal, menores desacompanhados e, são encaminhados para autoridades especiais que verificam a sua idade durante um processo posterior à sua entrada no território. Já nos países como a Bélgica, França, Grécia, Países Baixos e Suíça, são as próprias autoridades fronteiriças que verificam a idade dos menores, caso esta suscite dúvidas. É de salientar que o primeiro grupo demonstra uma forma de lidar com menores mais baseada nos princípios da CDC, havendo uma proteção imediata dos direitos destas crianças, sendo este um problema social de bem-estar infantil. Já no segundo grupo de países, existe uma maior preocupação em classificar estes requerentes de asilo como menores, antes de lhes serem concedidos os direitos de MNA, sendo este um problema social de apoio a refugiados (Sandermann, et al., 2017). Quanto ao acolhimento destes menores, sendo um dos direitos dos menores o direito ao alojamento, dos 13 Estados, apenas quatro Estados – Áustria, Bélgica, Itália e Suíça – acolhem os MNA em centros de acolhimento específicos para este grupo vulnerável. Outros cinco Estados – França, Alemanha, Irlanda e Países Baixos – acolhem os MNA tanto em centros de acolhimento específicos como em centros de acolhimento normais para crianças e jovens. Inglaterra, por exemplo, acolhe os MNA em centros normais de acolhimento para crianças e jovens. Por fim, Grécia e Roménia, acolhem os MNA em instalações normais para refugiados (tanto adultos como menores) (Sandermann, et al., 2017). As diferentes práticas no acolhimento de MNA também mostram como estes Estados classificam os MNA, seja como refugiados ou como crianças. Dois exemplos destacados por Sandermann, et al. (2017), são os casos da Inglaterra, por um lado, e da Grécia e da Roménia, por outro lado. O Estado inglês encaminha os MNA para centros de acolhimento comuns de menores, sugerindo que vê estes como crianças e um problema de bem-estar infantil. No caso da Grécia e da Roménia, os MNA são alocados nos centros de refugiados o que sugere que estes são vistos sobretudo como uma questão de apoio aos refugiados. Contudo, apesar de ser relevante compreender como os Estados classificam e abordam os MNA na fase da avaliação da idade e na fase inicial do processo de acolhimento, é também interessante perceber como é que os menores desacompanhados são abordados ao longo do seu acolhimento de longa duração. Conforme Sandermann, et al. (2017), os alojamentos proporcionados à MNA para longa duração diferem ainda mais

entre os Estados do que os alojamentos durante a fase inicial de acolhimento. São variadas as opções de alojamento que cada Estado oferece a menores após o seu pedido de asilo, desde casas dedicadas para MNA, grandes centros de acolhimento dedicados a MNA, casas de grupo padrão para crianças e jovens, famílias adotivas, famílias anfitriãs e instalações para refugiados em que os MNA são acolhidos. No acolhimento a longo prazo é possível concluir do estudo que as famílias de acolhimento são um dos modelos mais aplicados para o acolhimento a longo prazo, sendo a Grécia e a Roménia as únicas exceções. A Áustria, Bélgica, Grécia, Países Baixos e Suíça criaram grandes centros de acolhimento para MNA. Por fim, alguns Estados mostram também preocupação em responder às necessidades de grupos ainda mais vulneráveis dentro dos MNA, a Bélgica, os Países Baixos e a Noruega criaram centros de acolhimento para os MNA com necessidades especiais, constituído geralmente por menores grávidas, menores com perturbações psicológicas e vítimas de tráfico de seres humanos.

O Relatório da Rede Europeia das Migrações (EMN) de 2022 faz uma análise comparativa entre Estados europeus no que diz respeito à aplicação de políticas de integração e regresso de MNA. À maioria dos menores é concedido o estatuto de refugiado e de MNA e quando isso acontece os Estados concedem-lhes igualmente o direito de residência, seguido da integração na nova sociedade de acolhimento. Contudo, também os casos de rejeição são comuns nos processos de pedidos de asilo, nesse caso os Estados impõem a obrigação de regresso aos menores não acompanhados. Neste último caso, alguns Estados permitem estadia temporária e tolerada. Também os MNA vítimas de tráfico humano a quem é negado o asilo têm outros estatutos disponíveis. No que concerne ao regresso, a maioria dos Estados apenas emite decisões de regresso para MNA quando estes ainda não atingiram a maioridade. Os Estados não executam as decisões até à maioridade do menor, uma vez que estes não conseguem verificar se as condições nos locais de regresso são adequadas para o repatriamento. Alguns Estados oferecem a possibilidade aos menores que atingem a maioridade requererem o estatuto de refugiados, evitando assim, temporariamente, a decisão de regresso (EMN, 2022).

É possível concluir, que apesar de a UE ter alcançado importantes progressos nas políticas de acolhimento e integração de menores, estas ainda apresentam diversas

lacunas. As lacunas vão desde a contradição nas próprias resoluções que, por um lado, defendem a proteção dos menores, e por outro defendem a segurança dos Estados, permitindo deste modo que os Estados neguem a entrada a MNA que não possuem documentos. A questão da detenção também apresenta incoerência, uma vez que muitas vezes a legislação sobre a imigração é posta à frente da legislação sobre os direitos das crianças. Outra lacuna são as falhas na formação de funcionários de imigração nos postos de controlo e fronteiras, que muitas vezes erradamente classificam MNA como adultos, retirando-lhes os direitos ao tratamento como menores. A relutância dos Estados-membros em implementar algumas políticas e cooperar com os Estados mais sobrecarregados de requerentes de asilo, conforme já destacado, é uma outra lacuna nas políticas europeias. Os estudos destacados analisam também as diferentes perspetivas dentro da União no tratamento de menores no acolhimento e na integração a longo prazo, mostrando que alguns Estados não deixam de considerar MNA apenas como refugiados.

### **3.2 Evolução da divisão de competências entre as Instituições Europeias e os Estados-membros no acolhimento e integração de MNA**

De modo a compreender como é feita a divisão e a evolução de competências na UE, entre as instituições europeias e os Estados-membros, é importante definir que competências são atribuídas às instituições e as que são atribuídas aos Estados. Na política externa da UE, a migração está ainda muito ligada à ideia da soberania dos Estados e, portanto, o seu controlo sobre as suas fronteiras. Os Estados-membros têm o maior poder na decisão da política migratória. Ainda assim, ao longo dos últimos anos, tem se assistido a uma mudança na forma como alguns Estados veem a política migratória. Esta mudança foi acentuada pela crise de 2015 e tem se vindo a sentir uma maior abertura de alguns Estados-membros para a europeização (Servent, 2019). Jaroszewicz (2019) também defende que ao longo dos anos a cooperação e a partilha de responsabilidades em matéria de migrações entre as instituições europeias e os Estados foi crescendo. Na última década, instituições como o PE, a Comissão Europeia e o TJUE tornaram-se órgãos de decisão

política e contribuíram para uma harmonização entre as políticas nacionais e a cooperação no âmbito da migração (Servent, 2019). A mudança mais significativa aconteceu com os tratados de Amesterdão (2005) e de Lisboa (2009), que reformaram o papel formal das instituições supranacionais da UE. A Comissão obteve o direito exclusivo de iniciativa, o Conselho a votação por maioria, o PE o poder de codecisão (veto) e o TJUE plena jurisdição (Luedtke, 2019). Embora se tenha vindo a assistir a alterações no poder concedido às instituições supranacionais da UE, a política de migração europeia é conhecida pela sua evolução lenta e intergovernamentalista.

A Comissão Europeia é uma das instituições que tem tradicionalmente o papel mais relevante nas políticas de migração e nos direitos dos migrantes, apesar de não ser um órgão de decisão, sendo um órgão executivo, pode elaborar propostas de novos atos legislativos. A Comissão tem tido uma expressão mais forte na União desde 2014, contudo dentro da própria instituição, que é conhecida pelo seu liberalismo, tem havido variação de posições políticas nos últimos anos (Servent, 2019). Estas variações são explicadas tanto por processos burocráticos da instituição como pela necessidade que a Comissão por vezes tem em satisfazer os interesses de países menos tolerantes com as migrações. Exemplo disto são casos em que a Comissão tem tendência a adotar posições mais restritas em questões de asilo e apresenta preferências mais limitadas relativamente às políticas de vistos e fronteiras (Servent, 2019). Conforme Zhyznomirska (2019), muitas vezes as práticas burocráticas das instituições europeias podem impedir a aplicação da lei a nível interno, criando um ambiente de tolerância burocrática no que concerne às irregularidades dos Estados. Desde meados da década de 2000, os decisores políticos europeus optaram por mecanismos de controlo interno reforçados, tanto a nível da UE como a níveis nacionais, como é o caso dos controlos fronteiriços. Broeders e Engbersen (2007) defendem que a imposição do controlo fronteiriço, apesar de ser importante por questões de segurança, em muitos casos é complementada com “políticas de exclusão e desencorajamento”. Estas políticas refletiram-se na resposta dos Estados ao fluxo migratório de 2015 (Van Meeteren, 2014). Ênfase deve ser feita para o facto de casos de migrantes irregulares em situação de vulnerabilidade como é o exemplo de

menores desacompanhados, difere de Estado para Estado, havendo uma abertura para a regularização (Zhyznomirska, 2019).

Relativamente a políticas de proteção referentes especialmente a menores não acompanhados, a Comissão tem tido ao longo dos últimos anos alguns desenvolvimentos positivos, ainda que o seu cariz burocrático permaneça em muitos momentos de decisões políticas relevantes. Um marco positivo a destacar foi o apoio e a ação imediata da Comissão após os incêndios em Moria, Grécia, que destruíram o Centro de Acolhimento e Identificação. No âmbito do novo Pacto sobre Migração e Asilo proposto pela Comissão em 2020, esta financiou a transferência imediata de mais de 8 400 menores não acompanhados da ilha de Lesbos para a Grécia continental (Comissão Europeia, 2021). Além do novo Pacto, em 2020 a Comissão apresentou o Plano de Ação para medidas imediatas a tomar pela União e pelos Estados-membros para prestar apoio à Grécia na gestão das políticas externas. Neste plano, a Comissária dos Assuntos Internos, Ylva Johansson, apelou aos Estados, mais solidariedade com a Grécia, de modo a serem encontradas e soluções para a falta de proteção de MNA nas ilhas gregas (Comissão Europeia, 2021). Ao abrigo deste plano, 4 307 pessoas foram recolocadas da Grécia em 2021, incluindo 984 menores não acompanhados (Comissão Europeia, 2021). Em 2020, a Comissão também criou um grupo de trabalho para a gestão da migração, que tinha como fim melhorar as condições de acolhimento nas ilhas gregas, com destaque na proteção de MNA. Apesar de ter sido criado com maior foco na Grécia, este grupo também apoiou países como Itália, Malta e Espanha na gestão dos fluxos migratórios, devido ao elevado número de chegadas nas rotas do Mediterrâneo Central e Ocidental/Atlântico nos últimos anos (Comissão Europeia, 2023). A Comissão tem apoiado a Grécia através de fundos financeiros, na gestão das fronteiras e nos procedimentos de asilo e de regresso. No seu grupo de trabalho, a Comissão tem prestado cuidados específicos a MNA, entre estes estão as novas medidas de pré-integração para menores requerentes de asilo em centros de acolhimento, tais como cursos de línguas.

Embora a Comissão tenha contribuído para o desenvolvimento de políticas para a proteção de MNA no acolhimento e integração, há algumas críticas às suas propostas mais recentes. No que diz respeito ao novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, entre

as propostas legislativas do pacto encontra-se o Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração (RAMM), que pretende revogar o sistema de Dublin e introduzir novas regras de partilha de responsabilidades, a par com mecanismos de solidariedade. Esta proposta suscitou preocupações uma vez que a atribuição de responsabilidades aos Estados-membros é uma prática do atual sistema de Dublin, mostrando assim, que novo regulamento em nada diferiria do atual. Os críticos salientam igualmente que desde a apresentação do Pacto, os progressos da reforma foram muito limitados, sendo que os Estados continuam divididos quanto à solidariedade e às regras de atribuição de responsabilidades relativamente a refugiados.

Já o Parlamento Europeu ganhou maior relevância na UE em 2005 com a atribuição de poderes, tornando-se a par com o Conselho co-legislador de políticas europeias como a de migração. Este foi um progresso significativo na política comunitária, uma vez que o PE é conhecido por defender os interesses e os direitos dos cidadãos europeus e não dos Estados-membros, não se revendo, assim, nas políticas mais restritas de alguns membros. Nas questões de asilo, a posição do PE evoluiu desde a sua inclusão em codecisão nos assuntos da política externa (Servent, 2019). Servent (2019), salienta, contudo, que a contribuição do PE na defesa dos direitos de refugiados foi fraca, especificando que durante a reforma do SECA em 2013, a instituição apenas conseguiu reduzir ligeiramente a flexibilidade dos Estados-membros, mas não se notou muito esforço em tentar negociar com os Estados questões relevantes como as divisões de competências entre os Estados e as instituições ou as condições de acolhimento de refugiados. Servent (2019) critica a posição do PE relativamente aos refugiados nos debates com os Estados, dada a sua contribuição para alguns princípios menos tolerantes como a detenção de requerentes de asilo. Servent (2015) e Servent e Trauner (2014) explicam esta posição do PE como uma forma de criar aliança com o Conselho, nomeadamente forjada pelas forças políticas de centro-direita do Parlamento.

A Resolução do Parlamento de 2013 sobre a situação dos menores não acompanhados na UE teve uma importância notável na promoção dos direitos dos MNA, apelando à Comissão para adotar orientações estratégicas nas áreas fundamentais para a proteção de menores desacompanhados, especialmente no que concerne ao acesso ao

território, a identificação de MNA e a prevenção da detenção destes. O Parlamento convidou a Comissão a elaborar as orientações estratégicas, de modo a refletirem cada fase do processo, desde a entrada em território europeu até uma solução duradoura a ser encontrada (EMN, 2015). Em 2014, o PE apresentou uma “proposta de resolução” no 25º aniversário da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, sobre a questão das crianças desaparecidas, fazendo destaque para os MNA e apelando à necessidade de garantir a proteção dos direitos das crianças refugiadas, nomeadamente das mais vulneráveis como as desacompanhadas, que estão particularmente expostas a abusos (PE, 2014). O PE instou também à necessidade de uma maior coordenação entre os Estados-membros e as instituições europeias: como as entidades policiais e judiciais, nomeadamente em casos transfronteiriços que envolvem desaparecimento de menores; bem como das instituições sociais a darem apoio psicológico aos menores que são vítimas de abusos (EMN, 2015). Nesta proposta, o PE instou a Comissão e aos Estados-membros a aplicarem a resolução do Parlamento de 2013 respeitante a MNA, evidenciando estes menores como um grupo particularmente vulnerável. Apelou igualmente aos Estados a aplicarem integralmente o pacote do SECA, de modo a garantir a melhoria das políticas de proteção dos MNA na UE e a tomarem medidas de prevenção e proibição de detenção de menores (EMN, 2015).

Relativamente ao Tribunal de Justiça da UE, este passou a ter mais poder na UE como instituição após 2005, quando deixou de ter limitações no controlo judicial sobre as políticas de migração, passando o TJUE a ter jurisprudência nestas questões (Servent, 2019). Contudo, o TJUE e os tribunais nacionais continuam dependentes dos Estados no que concerne a refugiados. Uma vez que os tribunais não dão início a processos, sendo apenas possível a apresentação de casos por indivíduos que consideram que um Estado não cumpriu com os seus direitos ao abrigo da legislação comunitária, os Estados tentam assim muitas vezes antecipar as decisões dos tribunais (Servent, 2019). Exemplo disto é o caso *Bibi Mohammad Imran v. Minister van Buitenlandse Zaken* em que alguns Estados tentaram impedir o surgimento da jurisprudência da UE baseada na eficácia das medidas de integração, no que concerne ao agrupamento familiar com menores. Neste caso o governo dos Países Baixos optou por uma prática denominada “*selective lenience*”, ou

seja, deixaram de recorrer de medidas coercivas assim que começou a haver risco de os migrantes iniciarem um processo judicial (Servent, 2019). Este caso data de 2011, contudo o tribunal apenas tomou uma decisão em 2015. Os processos lentos do TJUE, são uma das críticas apontadas a esta instituição. Por vezes os pareceres do tribunal são adotados por outras instituições como a Comissão ou o PE de modo a darem início ou serem integrados em reformas políticas, como no caso da reforma do SECA (Wasserfallen, 2010). Outra crítica que Servent (2019) faz ao TJUE é a vontade e a capacidade limitada da instituição em efetuar mudanças mais profundas na política migratória da UE. Outro caso do TJUE que importa destacar é o processo de 2021 *TQ v. Staatssecretariis van Justitie en Veiligheid* relativo à rejeição de proteção internacional de menores não acompanhados pelos Países Baixos. O tribunal decidiu que o Estado tinha a obrigação de respeitar o interesse superior do menor antes de tomar decisão sobre o regresso. O tribunal salientou igualmente a importância de conceder o direito à assistência jurídica e representação da criança não acompanhada bem como o direito de ser ouvido pelo menor não acompanhado em questão, também antes da adoção da decisão de regresso (Vannelli, 2022).

Relativamente às competências partilhadas entre as instituições e os Estados-membros, estas são mais alinhadas à medida que os ideais políticos de alguns Estados estejam mais próximos das abordagens das instituições, isto é, mais liberalizadas. O contrário acontece com Estados que optam por uma abordagem mais intergovernamental praticando políticas de portas fechadas para os refugiados, violando deste modo o Direito internacional e europeu. Porém, conforme refere Papoutsi (2020), quando falamos do acolhimento de refugiados pelos Estados europeus, para além da abordagem da teoria intergovernamental, isto é, o receio dos países de perderem soberania na decisão das suas políticas migratórias devemos igualmente ressaltar a incapacidade de alguns Estados em proporcionar cuidados decentes a estes migrantes. Em alguns países fronteiriços da UE as razões socioeconómicas são um obstáculo para oferecer proteção adequada a crianças migrantes. Exemplo disto são os países europeus como a Grécia, que demonstra a incapacidade de resposta do alto número de crianças refugiadas nos centros de acolhimento sobrelotados e a necessidade de reforma de procedimentos de acolhimento

de menores. De acordo com Weinar et al. (2019), a competência da UE em matéria de migração e asilo institucionalizou-se a partir dos anos 2000.

Caballero (2018) ressalta a falta de coordenação entre os Estados e o mau funcionamento do regulamento Dublin III, que coloca maior pressão nos países fronteiriços como a Itália, Grécia e Hungria e não permite a escolha do país de residência. Hammarberg (2010) evidencia a grave lacuna na recolha e disponibilidade de estatísticas e dados sobre os refugiados que chegam à Europa, destacando que apenas os MNA que solicitam asilo são registados, contudo os que não chegam a pedir asilo não constam nos sistemas de dados europeus. A diferença no acolhimento e proteção de refugiados e menores desacompanhados entre os Estados-membros deve-se à falta de solidariedade e cooperação entre os Estados e as políticas intergovernamentais de alguns países (Caballero, 2018).

É possível concluir assim que houve uma notável evolução das instituições nos processos de decisão da UE, nomeadamente da Comissão e do PE, no que respeita a políticas e reformas de política de acolhimento e integração de MNA. No entanto, é igualmente notável que as três instituições sofrem de processos lentos e burocráticos, especialmente o Tribunal e que poderiam fazer mais para garantir maior proteção aos MNA ao abrigo da legislação e políticas da UE e no acesso a direitos básicos como os de educação, saúde e alojamento.

### **3.3 Entendimento europeu face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados**

No fim da Guerra Fria, os Estados-membros da UE tentaram partilhar competências em matéria de acolhimentos de refugiados entre instituições fora da esfera da União como o Conselho da Europa e a OSCE. Contudo, estas tentativas não tiveram sucesso e a UE tomou a liderança na difusão das políticas migratórias na Europa através da expansão das suas normas, padrões e regulamentos por via de alargamento (Marta, 2021).

Relativamente ao Conselho da Europa, um dos instrumentos políticos mais importantes da instituição é a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950. Tendo carácter vinculativo, os 47 Estados-membros são obrigados a atuar de acordo com as suas normas e incorporarem as suas provisões na sua ordem jurídica. Todos os Estados-membros da UE são também Estados-membros do Conselho da Europa, tendo deste modo a UE esta obrigação de forma indireta (Marta, 2021). Os artigos 1º, 3º, 5º e 8º da Convenção referem-se à proteção e tratamento de refugiados, nomeadamente de MNA (Marta, 2021). Um outro instrumento desta instituição é o Plano de Ação sobre Crianças Migrantes na Europa (2017-2019) que define apoio aos Estados-membros em todo o processo de migração. O órgão jurídico do Conselho da Europa, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), é responsável por supervisionar se os Estados-membros cumprem a sua obrigação de proteger os menores desacompanhados.

Apesar de a Convenção de 1950 do Conselho da Europa ter carácter vinculativo, deve salientar-se que muitos instrumentos legislativos a nível europeu são meramente recomendáveis, tendo uma natureza não vinculativa, entre estas estão outros diversos instrumentos legislativos da OSCE e do próprio Conselho da Europa. Exemplo destes instrumentos não vinculativos é o Plano de ação do Conselho da Europa para a proteção das pessoas vulneráveis no contexto da migração e do asilo na Europa (2021-2025), onde se incluem MNA, bem como as adendas das recomendações relativas a proteção de MNA ao Plano de Ação da OSCE de 2013 para combater o tráfico de seres humanos. Muitas legislações das instituições e agências da UE também apenas recomendam diretrizes a seguir, como é o caso das Diretivas e dos Pactos, o que leva a que os Estados não tenham a obrigatoriedade de as implementar (Jaroszewicz, 2019).

Para além de obrigações, as organizações também apresentam recomendações e diretrizes aos Estados-membros. O Conselho da Europa na sua Recomendação do Comité

de Ministros de 2019<sup>25</sup> sobre a tutela efetiva para crianças desacompanhados e separadas no contexto da migração, faz ênfase à importância da cooperação nacional e internacional. De acordo com o seu princípio 8, os Estados devem criar mecanismos e adotar medidas de modo a existir cooperação e coordenação eficazes entre os organismos responsáveis pelos MNA e separados em migração. Em alguns casos excepcionais, esta disposição pode ser uma obrigação para os Estado reunirem os menores com os membros da família e a permitirem que estes possam entrar e permanecer no país. Quanto ao seu princípio 9, de cooperação internacional, o Conselho destaca a necessidade de resposta rápida e eficaz na cooperação internacional no que concerne a MNA, para localização da família e aplicação de soluções duradouras (Conselho da Europa, 2022). O TEDH salienta às obrigações dos Estados decorrentes da CDC que obriga os Estados a terem em vista o interesse superior da criança (artigo 3.º da CDC), a respeitarem as necessidades das crianças quando estas são privadas da sua liberdade (artigo 37.º da CDC) e a tomarem as medidas adequadas para garantir que um menor que procura proteção internacional o receba (Vannelli, 2022).

Quanto ao órgão judicial do Conselho da Europa, o TEDH, a jurisprudência deste tribunal é considerada um ponto de referência por influenciar os tribunais da UE (Vannelli, 2022). O TEDH julga muitos casos que violam tanto as políticas desta organização como as da UE, uma vez que muitos Estados não cumprem as suas obrigações vinculadas pelas organizações ou as legislações. Processos do tribunal que importa destacar de modo a compreendermos como são sancionados os Estados que incumprem a legislação do Conselho da Europa são o caso da Itália de 2012 *Hirsi Jamaa e outros v. Itália*, em que um barco com 200 migrantes somalis e eritreus foi interceptado pelas autoridades italianas ao largo da costa maltesa e levado de volta para a Líbia. A Itália foi considerada responsável pela violação da Convenção por submeter os migrantes

---

<sup>25</sup> Recomendação CM/Rec(2019)11

a tratamentos desumanos. Foi o primeiro caso de interceção marítima como prática ilegal no TEDH (Papoutsi, 2020). Um outro caso foi *Mubilanzila Maioeke e Kaniki Mitunga v. Bélgica*, em 2006, em que as autoridades belgas devolveram ilegalmente um menor desacompanhado congolês ao seu país de origem e impediram a sua reunificação com a mãe. A Bélgica violou igualmente as obrigações da Diretiva das Condições de Acolhimento de 2013 da UE e do Plano de Ação da UE sobre os MNA em não ter efetuado atividade de rastreio adequada para identificar membros da família do menor, como parte da avaliação do interesse superior da criança (Papoutsi, 2020).

### **3.4 Considerações finais**

O aumento significativo de MNA na UE coloca desafios à União, nomeadamente no que concerne ao cumprimento pelos Estados-membros e pelas organizações da legislação europeia e da promoção das reformas das políticas de proteção, acolhimento e integração de MNA.

A evolução do direito comunitário face à proteção de MNA mostrou-se ser lento aquando da necessidade rápida de adoção de novas legislações. Enquanto o quadro legislativo apresenta algumas lacunas na proteção de menores desacompanhados. Outra lacuna é a falta de clareza relativa à detenção de menores, ainda que acontecendo apenas em situações excecionais, o interesse superior da criança não é respeitado. A evolução do direito comunitário em questões como a assistência jurídica, representação legal e o acesso à justiça aos menores é muito lento ou inexistente em alguns Estados.

A evolução das políticas para o acolhimento e integração de MNA embora tenha tido um desenvolvimento mais notável nos últimos anos, apresenta algumas contradições e lacunas em algumas resoluções. A maior abertura de alguns Estados para a proteção de menores e subsequentemente para o supranacionalismo e, dos outros, às políticas de porta fechada e do intergovernamentalismo continua a refletir a evolução das políticas da UE para os MNA. As diferentes perspetivas dentro da União no acolhimento e integração de MNA a longo prazo também destacam estas diferenças marcantes nas posições distintas.

Quanto à divisão de competências entre as instituições europeias e os Estados-membros no acolhimento e integração de MNA, importa reforçar que apesar de se verificarem alterações no poder concedido às instituições supranacionais da UE pelos Estados, a política de migração europeia continua a evoluir lentamente para a europeização. O PE apesar de ter ganho mais expressão no palco de poder europeu continua a não ser muito notável na promoção da defesa dos direitos dos MNA, ao contrário da Comissão que tem mostrado maior atividade no ramo da defesa dos direitos dos MNA nos últimos anos. O TJUE é criticado pelos processos demorados e burocráticos e com pouca expressão na partilha de competências.

Finalmente, relativamente ao entendimento europeu face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados importa salientar que a UE centralizou o poder no que concerne a competências partilhadas fora da União, relativamente as organizações europeias como o Conselho da Europa e a OSCE, sendo a maioria dos instrumentos legislativos destas organizações meramente recomendáveis.

## **CAPÍTULO IV - POLÍTICA DE ASILO E PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE MENORES NÃO ACOMPANHADOS: O CASO PORTUGUÊS**

O presente capítulo aborda a política de asilo e proteção internacional de MNA, analisando particularmente o caso português. O capítulo está dividido em quatro subcapítulos. O primeiro faz uma contextualização histórica sobre os menores não acompanhados em Portugal.

O segundo subcapítulo descreve a evolução do direito nacional para a proteção de MNA face à evolução do Direito internacional e europeu, através da análise da legislação nacional, europeia e internacional.

O terceiro subcapítulo aborda as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal através da análise da aplicação de políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA no país.

O quarto subcapítulo analisa o desenvolvimento de políticas nacionais de acolhimento e integração de MNA, descrevendo as principais entidades estatais e da sociedade civil responsáveis por acolher e integrar os MNA em Portugal. O subcapítulo salienta ainda os constrangimentos, as lacunas e as dificuldades que se sentem na aplicação de políticas internacionais, europeias e nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal.

Neste capítulo serão igualmente incluídas as seis entrevistas semiestruturadas<sup>26</sup> conduzidas às entidades estatais e internacionais presentes em Portugal (Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas, Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados

---

<sup>26</sup> Ver anexo A e B

(NAIR), Secretária de Estado da Igualdade e Migrações e OIM), à sociedade civil (Casa do Farol), bem como a perita da área de asilo e migrações. As entrevistas foram realizadas sob a assinatura do consentimento informado, conforme os princípios éticos aplicados às ciências sociais e consagrados no regulamento nacional de proteção de dados.

Nas considerações finais são analisadas as tensões existentes na evolução do direito para a proteção de MNA em Portugal, o desenvolvimento das políticas de acolhimento e integração, bem como as lacunas na aplicação destas políticas a nível nacional e local.

#### **4.1 Contextualização histórica de menores não acompanhados em Portugal**

De acordo com os dados do SEF (2012), nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012 houve cerca de 7 entradas por ano de menores desacompanhados em Portugal. Este número verificou um aumento significativo após a abertura da Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas em 2012. Desde 2012 até 2017 a CACR acolheu 195 MNA. Só no ano de 2017 Portugal acolheu 51 menores desacompanhados (Roberto e Moleiro, 2021). A maioria destes menores vinham do continente africano e asiático, sendo que o africano era o mais representativo (Estoura, Roberto, 2018). Esta tendência continua muito semelhante nos dias de hoje, as nacionalidades mais representativas de menores desacompanhados que Portugal acolhe são do continente africano (Oliveira, 2023).

Segundo o relatório do SEF de 2022 (Lopes e Machado, 2023), um aumento considerável de menores não acompanhados que Portugal recebe, tem se vindo a notar particularmente desde 2020. Em 2019, 46 MNA apresentaram pedidos de proteção internacional em Portugal, face a 36 pedidos em 2018. O número de requerentes em 2019 foi o mesmo que em 2015, um número muito significativo para o país relativamente aos anos anteriores. Em 2020 este número duplicou, tendo sido apresentados 97 pedidos, com ligeiro decréscimo em 2022 para 83 pedidos (Lopes e Machado, 2023). De acordo com os dados do CPR (2021), entre os MNA acolhidos, a maioria é de sexo masculino e são

provenientes do Afeganistão, Paquistão, Bangladesh, Síria, Egito, República Democrática do Congo e Somália. Relativamente às habilitações académicas, os MNA que chegam a Portugal repartem-se entre a iliteracia e o ensino secundário.

Finalmente, os dados mostram ainda que o local de apresentação dos pedidos pelos MNA em Portugal mudou nos últimos anos. Os pedidos de proteção internacional pelos menores desacompanhados, têm sido feitos de duas formas: através de pedidos espontâneos (ou não programados) e através de pedidos programados. Os pedidos espontâneos normalmente são apresentados nos postos fronteiriços. Já os pedidos programados correspondem a mecanismos como o de reinstalação, de recolocação e ainda, de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários. Os mecanismos de reinstalação e recolocação integram os programas do ACNUR e mecanismos de solidariedade da UE como é o caso do mecanismo voluntário de recolocação de MNA da Grécia. Nos primeiros anos da crise de migrantes, em 2015 e 2016, a maior parte dos pedidos no país eram apresentados nos postos fronteiriços. Já nos anos que se seguiram, a apresentação dos pedidos passou a ser maioritariamente feita em território nacional (Oliveira, 2023).

#### **4.2 Evolução do direito nacional para a proteção de MNA face à evolução do Direito internacional e europeu**

Os MNA como grupo vulnerável beneficiam de direito de proteção tanto a nível internacional como, posteriormente, a nível nacional. Com a evolução do Direito internacional e europeu, também o direito em Portugal foi evoluindo.

Em Portugal, o processo do pedido de proteção de MNA é idêntico aos pedidos de proteção de requerentes de asilo maiores de idade, de acordo com o artigo 2º da Lei portuguesa do Asilo (nº67/2003) (SEF, 2008). Esta lei define os menores estrangeiros não acompanhados como:

*“(...) cidadãos de países terceiros à União Europeia ou apátridas, com idade inferior a 18 anos, que entrem em território nacional não acompanhados por um adulto que, nos termos da lei, por eles se responsabilize e enquanto não forem efetivamente tomados a cargo por essa pessoa, ou menores abandonados após a entrada no território nacional”.* (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008).

Para além da lei acima referida, o acolhimento de MNA em Portugal e a concessão dos pedidos de proteção são definidos pelas orientações do ACNUR e por outras leis, especificamente Lei de Asilo (nº27/2008, atualizada em 2014) e a Lei de proteção de crianças e jovens em perigo (nº147/99) (Oliveira, 2023). São diversas as entidades que fazem parte do processo de pedido internacional de proteção dos MNA em Portugal, entre estes o SEF, o ACNUR, o Conselho Português para os Refugiados (CPR), o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), o Tribunal de Família e Menores, o Instituto de Segurança Social (ISS) e a Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJR). O SEF é o responsável pelos procedimentos de admissão e a instrução de pedidos de asilo no que concerne a menores desacompanhados (SEF, 2008).

Ainda com base na lei de asilo, os menores têm o direito ao aconselhamento jurídico do CPR, quando o seu estatuto de refugiado é determinado, dada a sua condição de menoridade (SEF, 2008). Conforme Oliveira (2023), ao contrário dos requerentes de asilo adultos, os MNA para além da Lei de Asilo beneficiam igualmente do quadro legal nacional para os direitos e a proteção de crianças e jovens em perigo (Lei n.º 147/99). Esta lei passou por várias alterações ao longo dos anos, sendo que a quinta e a última alteração data de 2018. O artigo 3º desta lei destaca que a intervenção da proteção dos direitos das crianças e jovens em perigo decorre quando os representantes legais põem em perigo a segurança, educação, saúde e o desenvolvimento destes sujeitos ou quando não evitam a possível ocorrência de perigo. A alínea h) deste artigo acrescenta o caso de crianças ou jovens possuidores de nacionalidade estrangeira e sem autorização de residência em Portugal, estarem acolhidos em instituições públicas, sociais ou privadas em cooperação com o Estado. Com base na Lei de Proteção Temporária (nº 67/2003), artigo 18º referente a menores não acompanhados, o Estado português para além de

assegurar a representação legal dos MNA também deve garantir que durante o período de proteção temporária, os menores têm possibilidade de reunificação familiar. Caso isto não seja possível, os menores devem ser colocados em famílias de acolhimento ou em centros de acolhimento com instalações especiais para menores. (CPR, 2022). De acordo com a Lei de Estrangeiros 23/2007, cabe ao Estado assegurar as necessidades básicas como alimentação, alojamento e assistência técnica a todos os MNA que aguardam a decisão sobre o seu pedido de proteção ou repatriamento. Convém mencionar que menores desacompanhados apenas podem ser repatriados para o seu país de origem ou país terceiro em caso de garantias de acolhimento adequado como a reunificação familiar e representação legal (Marta, 2021).

Ao CPR cabe a representante legal do menor não acompanhado, devendo garantir as necessidades, bem como o envolvimento do menor no processo, assegurando assim que a sua opinião é respeitada e considerada. O CPR é igualmente responsável pela criação de um projeto de vida para o menor. Este projeto de vida inclui inscrição no Serviço Nacional de Saúde (SNS), aconselhamento psicossocial, aulas de língua portuguesa e o acesso ao ensino e a formação profissional (Oliveira, 2023). No que respeita ao alojamento de menores, Portugal possui organizações e entidades, a maioria sob tutela do Estado, que acolhem os menores. Estas casas de acolhimento de menores são também parte das políticas e projetos que têm evoluindo e aumentando numericamente ao longo dos anos. Conforme Oliveira (2023), até 2012 Portugal não possuía casas de acolhimento específicas para menores, assim à chegada os menores eram encaminhados para o Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), juntamente com requerentes de asilo adultos. No mesmo ano, o CPR criou a CACR, de modo a proporcionar um ambiente estável para o desenvolvimento do projeto de vida destes menores (CPR, 2021).

Uma outra evolução notória no direito nacional face ao internacional e europeu é a diminuição acentuada das recusas de entrada a MNA em Portugal. Enquanto em 2018, 136 MNA foram recusados a entrar em Portugal, no ano de 2019 este número tinha reduzido para 106 e em 2020, significativamente, para 4. Em 2022, o número de recusas

manteve-se igual ao ano anterior (SEF, 2022). Apesar de que de acordo com as “Orientações sobre políticas e procedimentos para lidar com crianças não acompanhadas que procuram asilo” do ACNUR (1997), os Estados partes devem assegurar que a entrada a menores não acompanhados ou separados nunca seja recusada devido à sua vulnerabilidade e conforme as obrigações de não repulsão decorrentes do Direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados, nem sempre isto se verifica a nível europeu e internacional. Alguns países da UE continuam a recusar a entrada de MNA ao seu território. A título de exemplo, em 2018 França recusou a entrada a cerca de metade de MNA que pediram proteção neste país, com base na documentação falsa como critério de recusa (Euro-Med Human Rights Monitor, 2023). De facto, na maioria dos casos de pedido de asilo de menores, estes não têm documentação. Nestes casos e quando a idade do menor não é comprovada, em Portugal é o SEF a entidade responsável, nos termos da lei portuguesa, pela determinação da idade dos menores. O SEF pode recorrer também do apoio do Instituto Nacional de Medicina Legal para realização de testes de determinação de idade (SEF, 2008).

Importa, por último, salientar que não é admissível em Portugal deter menores não acompanhados por violação de regime de entrada, sendo deste modo possível regularizar a situação de menores que são identificados em situação irregular em Portugal (Oliveira, 2023). Conforme SEF (2008), quando um menor não dispõe de condições legais necessárias para admissão em Portugal, raramente é negada a entrada a este menor. Na maioria dos casos são emitidas autorizações de residência temporária conforme artigo 122º da Lei de Estrangeiros 23/2007.

### **4.3 Aplicação de políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA em Portugal**

Em Portugal, as políticas e programas de acolhimento e integração de menores não acompanhados têm vindo a desenvolver-se, por um lado, através da aplicação de

políticas internacionais, de agências e organizações como o ACNUR, a UNICEF e a OIM. Por outro lado, através de políticas europeias, da própria União Europeia, nomeadamente do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e de outras organizações europeias como o Conselho da Europa. O número de pedidos de proteção internacional de MNA requerentes de asilo, quer através de pedidos de proteção internacional espontâneos, quer através de pedidos não programados, como é exemplo o programa solidário de recolocação a nível europeu, que Portugal faz parte, tem vindo a aumentar substancialmente. A evolução das políticas de acolhimento e integração tem sido notória em vários setores como educação, saúde, desenvolvimento social, apoio jurídico e reagrupamento familiar.

Ao longo dos anos, Portugal registou inúmeros momentos significativos no desenvolvimento e aplicação de políticas para o acolhimento de Crianças e Jovens Estrangeiros não Acompanhados (CJENA). A nível internacional, uma política a destacar é o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (PNIPGM) de 2019. Com base no Pacto Global para as Migrações, Seguras Ordenadas e Regulares das NU de 2018, todos os Estados signatários tinham a obrigação de desenhar Planos Nacionais de migrações adotados à sua realidade migratória. Os planos tinham como finalidade apresentar objetivos e medidas capazes de melhorar a gestão de fluxos de migrantes bem como o seu acolhimento e posterior integração. Portugal elaborou o seu PNIPGM em 2019, tendo sido o primeiro país das Nações Unidas a fazê-lo. O PNIPGM é constituído por 97 medidas que correspondem aos 23 objetivos do Pacto estipulados em 10 princípios orientadores do Pacto que se baseiam numa visão centrada nas pessoas, neste caso nos refugiados e nos seus direitos humanos, bem como na cooperação internacional. Entre os princípios está igualmente o interesse superior das crianças (ACM, 2021). As medidas do PNIPGM devem promover as migrações seguras, ordenadas e reguladas. Assegurar a melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras e um outro eixo de ação. Outra medida do plano é a promoção do acolhimento e integração dos imigrantes, garantindo que se encontram em situação regular. Portugal defendeu ainda a necessidade de apoiar a ligação dos migrantes ao país de origem e os projetos de retorno como eixo de ação. Por fim, o quinto eixo de

ação é referente ao incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e de trânsito (ACM, 2021). Um outro desenvolvimento nas políticas de acolhimento de MNA em Portugal foi o estabelecimento de uma quota anual de receção de refugiados, através do mecanismo de reinstalação assinado entre o Estado português e o ACNUR. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto, definiu a quota anual de um mínimo de 30 pessoas por ano. Esta política tinha como objetivo criar um mecanismo de reinstalação nacional, passando a ser parte da Lei de Asilo (alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio). Entre os anos de 2006 e 2016, o país acolheu 230 requerentes de asilo através deste estabelecimento de quotas anuais, tendo ficado abaixo da quota estabelecida (Oliveira, 2020).

Já a nível europeu, uma política notória que Portugal aplicou foi o Mecanismo de Reinstalação Europeu. Esta política não tem uma simples atribuição quanto a ser um mecanismo europeu ou internacional. Por um lado, é uma política europeia, contudo é aplicada a pedido e em colaboração com o ACNUR. Este mecanismo é uma responsabilidade conjunta da comunidade internacional uma vez que o ACNUR identifica as situações de vulnerabilidade a serem atendidas, enquanto os países europeus articulam. A política entrou em funcionamento em 2015 e tem por base a transferência de refugiados, a pedido do ACNUR, em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional de um país fora da UE para um Estado-membro que aceita acolher este menor. Os refugiados elegíveis para este programa têm o estatuto reconhecido pelo ACNUR (Oliveira, 2023). Este mecanismo é visto como uma alternativa a deslocações irregulares e perigosas, baseado na solidariedade da UE com os países extracomunitários, que recebem fluxos migratórios muito elevados, como é o caso da Turquia e do Egito. Os Estados-membros definem instrumentos de cooperação e financiamento conjuntos com o apoio da EASO e da Rede Europeia de Reinstalação. Portugal, representado pelo CPR, é um dos 14 Estados-membros de pontos focais nacionais da Rede Europeia de Reinstalação (Oliveira, 2023). Em 2016, com base neste mecanismo a Comissão Europeia criou dois programas de reinstalação: Acordo UE/Turquia 1x1 e a Reinstalação Esquema 50 000. O primeiro foi acordado em 2016, entre o Conselho da UE, isto é, os chefes de Estado ou de Governo da UE e a Turquia, através da Declaração UE/Turquia, para acabar

com os fluxos migratórios irregulares da Turquia para a UE, bem como garantir canais e rotas seguras de entrada na Europa para os refugiados sírios (Oliveira, 2023). O segundo programa, Reinstalação Esquema 50 000, foi proposto pela Comissão em 2017, que tinha como objetivo conceder proteção internacional na UE a 50 000 requerentes em situação de maior vulnerabilidade, estando os MNA incluídos neste grupo. No âmbito do acordo UE/Turquia nos anos de 2016 e 2017, Portugal recebeu 142 requerentes de asilo entre os quais 5 MNA (Oliveira, 2023). Estes programas financiados pela Comissão Europeia, atribuíam a cada Estado-membro uma quantia de 10 000€ por cada refugiado alocado, o que aumentou consideravelmente o acolhimento nos países da UE de beneficiários de proteção internacional e pessoas vulneráveis como é o caso dos MNA.

Um outro mecanismo de elevada relevância que Portugal adotou no que concerne à proteção de MNA é o programa europeu de recolocação voluntária de menores não acompanhados lançado pela Comissão Europeia em 2020. Este programa é coordenado pela Comissão com o apoio de entidades como a EASO, a OIM, o ACNUR e a UNICEF. Este mecanismo consiste na recolocação voluntária de menores da Grécia para outro Estado-membro (Oliveira, 2023). De acordo com os dados da Comissão Europeia (2020), no início do ano de 2020 a Grécia sozinha acolhia cerca de 5 mil crianças e jovens desacompanhados. Importa destacar que deste número, cerca de 90% dos menores eram do sexo masculino e mais de 70% tinha as idades compreendidas entre os 16 e os 18 anos. Os principais países de origem dos menores recolocados da Grécia eram o Afeganistão, o Paquistão e a Síria. O programa abrangia nomeadamente MNA que ainda não tivessem o pedido de asilo concedido e crianças com graves problemas de saúde, bem como os membros da sua família (Oliveira, 2023). Conforme Oliveira (2023), uma vez que este programa foi criado para os MNA, este satisfaz os direitos fundamentais dos menores tais como o interesse superior da criança. As entidades gregas, a EASO e OIM são responsáveis por todas as questões operacionais desde o envio dos menores até à sua chegada ao país de destino. Com base no relatório da OIM-Grécia (OIM, 2022), Portugal foi o segundo país europeu que recebeu mais menores não acompanhados desde o ano de 2020, tendo acolhido 325 menores dos 500 que se tinha comprometido (Comissão Europeia, 2020). França foi o país que mais menores recolocou, 501 menores. Seguidos

de Portugal destacam-se Alemanha (204), Finlândia (111) e Irlanda (36). Conforme este relatório da OIM-Grécia (2020), Portugal acolheu 30% dos menores vindos da Grécia sob o programa de recolocação voluntária de MNA, com uma taxa de cumprimento de 65% (Oliveira, 2023). Esta taxa é resultado dos efeitos da pandemia do Covid19, tendo as transferências de menores para Portugal congelado entre os meses de março e julho (Oliveira, 2023). Oliveira (2023) observa ainda que embora o programa apenas englobe menores, devido a atrasos burocráticos alguns jovens atingem a maioridade ao longo do processo. A título de exemplo, no ano de 2021, Portugal acolheu 127 jovens através do programa de recolocação, contudo parte destes jovens chegou a Portugal já com 18 anos de idade, não podendo, como tal, beneficiar de alguns apoios específicos para os MNA. Deste modo, o número de MNA apresentado foi apenas de 97, influenciando assim a taxa de cumprimento portuguesa neste programa (Oliveira, 2023). Entre os MNA recolocados em Portugal no ano de 2021 sob este mecanismo, atentando à distribuição geográfica, a recolocação deu-se nos distritos de Lisboa (50 MNA), Setúbal (43 MNA) e Viseu (4 MNA), não tendo os restantes distritos registados menores recolocados (Oliveira, 2023).

Estes dois programas foram de elevada importância para Portugal no que concerne ao acolhimento de refugiados e especificamente de menores não acompanhados. Semelhante aos outros Estados-membros da UE, as políticas e os mecanismos internacionais e europeus supramencionados foram as principais ferramentas de desenvolvimento das políticas de acolhimento de MNA. O programa nacional de reinstalação viu um desenvolvimento significativo entre a Resolução que estabelecia uma quota anual de 30 refugiados face ao que passou a ser implementado no país com os novos mecanismos europeus de resposta à crise migratória, nomeadamente a partir de 2017 (Oliveira, 2023). Entre 2017 e 2021, o país reinstalou 1.102 pessoas através dos programas europeus de reinstalação. De acordo com Oliveira (2023), entre 2015 e 2021 estes dois programas de reinstalação europeus acolheram um número considerável de refugiados que se encontravam na Turquia provenientes especificamente do Líbano e da Jordânia. Também os nacionais de países da rota do Mediterrâneo central - Egito, Nigéria, Chade e Líbia - foram das nacionalidades com mais peso nos acolhimentos com base no mecanismo de reinstalação.

Um outro programa de recolocação através do qual Portugal também tem acolhido requerentes de proteção internacional desde 2018 é o programa de recolocação *ad hoc* de barcos humanitários de requerentes de proteção internacional transferidos de Itália e de Malta. Contrariamente ao mecanismo de recolocação, a recolocação *ad hoc* não prevê definição de quotas ou compromissos quanto ao número de pessoas que os Estados-membros podem acolher, dependendo estritamente da disponibilidade de cada Estado (CPR, 2021).

#### **4.4 Políticas nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal**

##### **4.4.1 Principais entidades responsáveis pelo acolhimento e integração de MNA em Portugal**

De modo a compreender como são aplicadas as políticas e os programas estatais e locais no acolhimento e, sobretudo, integração de MNA em Portugal, importa identificar e descrever as principais entidades responsáveis pela aplicação destas políticas a nível nacional. Entre estas entidades importa destacar as instituições estatais, as organizações da sociedade civil e instituições religiosas.

Primeiramente, entre as instituições estatais, importa salientar o Alto Comissariado para as Migrações, criado em 2002, é uma entidade pública que atua na execução das políticas públicas em matéria de migrações. O ACM tem como missão acolher e integrar os migrantes através do desenvolvimento de políticas transversais. Esta entidade promove o acompanhamento estratégico e científico das migrações e a investigação e difusão de informação estatística acerca das migrações, através do seu projeto chamado Observatório das Migrações (OM) criado também em 2002. Importa ressaltar que os estudos e as análises do OM, são uma das poucas e mais importantes investigações que se têm feito em Portugal sobre refugiados e requerentes de proteção internacional e designadamente, sobre menores desacompanhados. Esta instituição é

umas das principais entidades de produção de relatórios sobre este grupo vulnerável a nível nacional. O ACM possui ainda dois tipos de centros de apoio à integração de migrantes, os Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) e os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM). Os CNAIM foram criados em 2004 de modo a responder às diferentes necessidades dos migrantes, no seu processo de integração em Portugal. Atualmente existem quatro CNAIM em Portugal, no Norte, em Lisboa, em Beja e no Algarve. Já os CLAIM, criados em 2003, têm como objetivo apoiar os migrantes em diferentes áreas sociais como a regularização da situação migratória, o reagrupamento familiar, encontrar habitação e emprego, nas questões de saúde e educação e no retorno voluntário. Atualmente existem 154 CLAIM. O ACM, juntamente com o OM e os centros de apoio à integração têm tido um papel muito relevante no acolhimento e integração de MNA em Portugal.

Outra instituição estatal que tem uma envolvimento importante no acolhimento de MNA e que importa referir é o SEF. Criado em 1974, é um serviço de segurança integrado no Ministério da Administração Interna (MAI). O SEF é a entidade que controla a circulação de pessoas nos postos fronteiriços e das pessoas estrangeiras em território nacional. O SEF é igualmente responsável pela execução de políticas de asilo em Portugal. Este organismo estatal possui um gabinete responsável pela organização dos processos de asilo, o Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR). Este gabinete é uma das entidades às quais os MNA podem apresentar os pedidos de asilo. Uma vez que o processo é iniciado, procede-se à recolha de fotografias e impressões digitais a maiores de 14 anos de idade. Aquando da apresentação do pedido, os MNA recebem uma Declaração comprovativa de apresentação de pedido de asilo que lhe confere acesso ao sistema de ensino e ao sistema nacional de saúde, bem como apoio jurídico, prestado pelo CPR (Lopes e Machado, 2023). Convém ressaltar ainda que por decisão do Conselho de Ministros de 6 de abril de 2023, foi criada a Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA), que sucede ao SEF e ao ACM em questões referentes ao acolhimento e integração de refugiados (Conselho de Ministros, 2023). O ACM, porém, fará parte desta nova agência.

No acolhimento e integração de menores desacompanhados em Portugal há ainda uma outra entidade estatal com grande relevância, o Tribunal de Família e Menores. O Tribunal regulariza a situação legal dos MNA e atribui os representantes legais aos menores requerentes ou beneficiários de proteção internacional (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023). Cabe ao SEF, de acordo com o artigo 79º da Lei de Asilo, comunicar os pedidos de proteção de menores não acompanhados aos tribunais competentes, de modo a ser designada a tutela para o menor. Deste modo, o Tribunal de Família e Menores atribui a representação legal e a tutela do MNA ao CPR e comunica a situação às CPCJR, de forma a decidir os passos seguintes a tomar relativamente a proteção do menor e dos seus direitos (Oliveira, 2023). No caso das medidas de apoio na autonomia da vida, aquando da transição dos menores para a maioridade, também é o Tribunal de Família e Menores que decide as medidas concretas a adotar. Caso estes jovens já com 18 anos de idade pretendam seguir a sua vida de forma autónoma, porém ainda assim receber apoio financeiro e a contínua integração na sociedade portuguesa através do Tribunal, devem comunicá-lo por carta escrita, sendo deste modo celebrado um acordo de apoio à autonomia de vida, entre o menor e o Tribunal (Entrevista CARC, 2023). Por outro lado, caso os jovens pretendam seguir a vida de forma totalmente autónoma e independente, sem apoios do Tribunal e do Estado, neste cenário a casa de acolhimento responsável pelo jovem deve comunicar ao ISS, SEF, Direção Geral de Saúde (DGS) e ao CPR a sua decisão e o jovem será acompanhado apenas pelo ISS, como todos os requerentes e refugiados adultos (Entrevista CACR, 2023). O apoio à autonomia de vida, conforme o artigo 45º da lei de proteção de crianças e jovens em perigo é uma medida que consiste em proporcionar apoio económico e acompanhamento psicopedagógico e social, proporcionando condições que permitam aos jovens refugiados viver de forma autónoma e atingir progressivamente autonomia de vida (Oliveira, 2023). Conforme Oliveira (2023), são raros os MNA em transição para a maioridade que não necessitam do apoio das instituições de acolhimento e de outros apoios sociais. De acordo com a entrevista com a Secretária de Estado da Igualdade e Migrações (2023), a lei de proteção de crianças garante aos MNA acompanhamento até aos 25 anos de idade caso estes se encontrem em processo de educação e formação que não está concluído quando atinge a maioridade.

Seguidamente, convém descrever o Instituto de Segurança Social, como um importante ator de atuação no acolhimento e integração de MNA em Portugal. O ISS é uma das entidades responsáveis pela avaliação dos custos e financiamento, através do seu orçamento anual, dos apoios destinados ao acolhimento e integração dos MNA (SEF, 2008).

De seguida, no que concerne às organizações da sociedade civil, salienta-se o CPR, uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD), sem fins lucrativos e representante do ACNUR em Portugal. O CPR foi constituído em 1991 e promove o direito ao asilo e o acolhimento de requerentes de asilo e proteção internacional. O CPR promove igualmente a integração de refugiados e menores não acompanhados. Esta organização possui três centros/casas de acolhimento para os refugiados, Centro de Acolhimento de Refugiados 1 (CAR1), Centro de Acolhimento de Refugiados 2 (CAR2) e a CACR. Estes centros asseguram alojamento, aconselhamento jurídico, ensino da língua portuguesa, apoio ao emprego e integração social. O primeiro centro foi aberto em 2006 e o segundo em 2018, ambos acolhem requerentes de proteção adultos e famílias que aguardam pela decisão dos pedidos. Já a CACR, aberta em 2012, é uma casa de acolhimento especializado de menores não acompanhados. A CACR foi aberta com capacidade de acolher 27 MNA, todavia esta casa acolheu no passado números superiores ao inicialmente estabelecido (CPR, 2019). Em 2016 acolheu 54 menores desacompanhados e em 2019 praticamente o dobro, 103 crianças. A partir de 2020, devido à pandemia, o número diminuiu para 84 menores acolhidos, 55 em 2021 e 58 em 2022 (Oliveira, 2023). A maioria dos MNA acolhidos na CACR tem as idades compreendidas entre os 15 e os 17 anos e são do sexo masculino, de acordo com os dados do CPR (2019). As principais nacionalidades dos MNA acolhidos na CACR entre 2018 e 2022 são estas a Gâmbia, Guiné e Guiné-Bissau. Outras nacionalidades de menores também acolhidos por esta casa do CPR são Afeganistão, Egito, RDC, Índia, Argélia, Senegal, Costa do Marfim e Marrocos (Entrevista CACR, 2023). De acordo com a entrevista realizada a esta entidade, apesar de a CACR ter sido criada para acolher menores de todas as idades, entre os 0 e os 18, dado que esta apenas recebe MNA entre os 15 e os 17 anos, os funcionários da casa não têm formação para dar uma resposta

adequada a MNA com menos de 15 anos ou bebés (Entrevista CACR, 2023). Atualmente a casa tem 19 menores desacompanhados, 18 de sexo masculino e 1 de sexo feminino. A maioria dos pedidos foram feitos por movimentos não programados (Entrevista CACR, 2023). O CPR define para os menores acolhidos na CACR um projeto de autonomia de vida que tem como objetivo facilitar os processos de integração. Este projeto consiste em assegurar aconselhamento jurídico e social aos MNA, o ensino da língua portuguesa, cuidados pediátricos, psicológicos e nutricionais e atividades desportivas e socioculturais (CPR, 2018). O CPR possui ainda uma creche e jardim de infância, Espaço A Criança, que recebe crianças refugiadas e migrantes, bem como crianças nacionais. Este espaço entrou em funcionamento em 2007, tendo sido uma importante evolução nas políticas de integração de crianças refugiadas. Porém, atualmente esta entidade não acolhe menores desacompanhados (CPR, 2021). Outra entidade do CPR que importa realçar, de elevada importância, é o Gabinete de Apoio Psicológico, criado em 2021 providencia apoio psicológico aos requerentes de asilo que aguardam a concessão dos pedidos. No seu Plano de Ação e Intervenção para 2022, o CPR estipulou consolidar este gabinete em áreas de intervenção como consultas psicológicas aos requerentes, bem como formar as equipas técnicas jurídicas, sociais e técnicos do SEF e CPR (CPR, 2022). Por fim, deve salientar-se ainda o contributo da Câmara Municipal de Lisboa (CML) com o seu Protocolo de Colaboração com o CPR 2021. O Protocolo tinha como propósito apoiar a CACR para o seu contínuo funcionamento. Ainda um outro contributo da CML é a publicação do Modelo CRIAR/RAISE para a intervenção psicossocial, em acolhimento residencial, para menores não acompanhados em 2017. Este modelo apresenta a construção estruturada do acolhimento residencial para os MNA com base em diferentes fatores como apoio na integração na sociedade, na autonomia e acompanhamento psicológico e emocional (Estoura e Roberto, 2019).

Uma outra entidade que acolhe MNA, promovendo a sua integração é a Casa do Farol, pertencente à Fundação O Século. Esta casa foi criada em 2021 em parceria com o ACM e o ISS para acolher menores desacompanhados provenientes da Grécia, sob o mecanismo de recolocação europeu. Atualmente a associação acolhe 10 MNA do sexo masculino com idades compreendidas entre os 16 e 18 anos. Os principais países de

origem dos menores são Afeganistão, Paquistão, Bangladesh, Mali e Argélia (Entrevista Casa do Farol, 2023).

Outra instituição da sociedade civil a mencionar é a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), composta por 15 organizações de cariz social e humanitário. Entre estas são de destacar o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), Cáritas Portuguesa, Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social (CNIS), Comité Olímpico de Portugal, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), UNICEF Portugal bem como as Universidades de Aveiro e a Católica do Porto. O envolvimento da PAR no desenvolvimento de políticas de acolhimento e integração, bem como uma extensa rede de parceiros destacam o seu contributo para a proteção e promoção dos direitos destes menores.

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, instituição privada de utilidade pública, é uma outra entidade a salientar, nomeadamente o seu envolvimento no acolhimento de MNA. Esta é uma instituição de utilidade pública administrativa com fins humanitários, de ação social e prestação de cuidados de saúde, educação e cultura. (SEF, 2008). No ano de 2017, o Público (2017), reportava que a SCML acolhia cerca de 400 menores por ano, nas suas 21 casas de acolhimento. A SCML participou ainda no programa CARE - Capacitar, Autonomizar, Reconfigurar e Especializar que tinha como fim responder às necessidades das crianças e dos jovens (Público, 2017).

Por fim, é de salientar o papel da OIM Portugal, organização intergovernamental e agência da ONU, que atua na área das migrações e está presente em Portugal desde 1976. A OIM tem um relevante papel no mecanismo de recolocação voluntário da UE dos MNA da Grécia para Portugal.

Todas as entidades enumeradas tiveram um impacto notório no acolhimento e integração de requerentes de asilo em Portugal, dado que o país não tinha uma forte tradição ou estruturas para receber refugiados. O envolvimento da sociedade civil portuguesa e a cooperação entre as entidades facilitou e permitiu criar e solidificar esta

estrutura para acolher requerentes de proteção internacional bem como pessoas vulneráveis, como os MNA.

#### **4.4.2 Desenvolvimento das políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal**

O Estado tem tido um papel altamente relevante no desenvolvimento das políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal, porém também as organizações, associações, autarquias e outras entidades a escala nacional e local, incluindo a sociedade civil, têm sido responsáveis por esta evolução. Este desenvolvimento tem acontecido a vários níveis, tanto social (educação, alojamento, cuidados de saúde física e mental), jurídico (aconselhamento jurídico), laboral (apoio à empregabilidade), cultural e ainda na transição para a maioridade e apoio à autonomia de vida dos menores.

De acordo com Costa e Teles (2017), desde o início dos fluxos de migração em 2015, mais de 100 instituições e 140 autarquias em Portugal disponibilizaram-se para acolher refugiados. Entre as entidades que contribuíram para este processo de acolhimento está o CPR e a PAR, que possibilitaram o envolvimento dos cidadãos nos processos de acolhimento e integração dos requerentes. Após os pedidos de proteção dos MNA é dado início aos processos de promoção e proteção com o acolhimento normalmente no CACR e após isso o apoio à autonomia de vida (Roberto e Moleiro, 2021). No ano de 2020, o Estado criou um sistema único de acolhimento e de integração de refugiados, incluindo de menores não acompanhados, chamado Grupo Operativo Único. Este grupo foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020 e é coordenado pelo ACM e pelo SEF e visa requerentes de asilo reinstalados, recolocados e pedidos espontâneos. Esta política tem como fim garantir e potenciar a autonomização e integração dos requerentes de proteção internacional em Portugal. A nota do Conselho de Ministros ressalta igualmente que esta iniciativa demonstra a disponibilidade de Portugal em acolher e integrar refugiados como parte de um esforço conjunto da comunidade de

países da UE em definir uma política de asilo que respeite a solidariedade e a responsabilidade entre os Estados europeus (Costa e Teles, 2017).

Em primeiro lugar, tendo em consideração as políticas sociais de educação, todos os menores refugiados são inseridos no sistema de ensino público (Costa e Teles, 2017). Em 1997, iniciou-se a formação de Português Língua Estrangeira, pelo CPR. Esta política tem elevada relevância para a integração de menores desacompanhados em Portugal a vários níveis, facilitando tanto a formação académica como a futura entrada destes menores no mercado de trabalho (CPR, 2022). Outra iniciativa que contribui para o desenvolvimento das políticas de educação é o Programa de Cuidados Alternativos da ONG Aldeias de Crianças SOS, de ensino da língua portuguesa. Este projeto, em parceria com a Associação Impac'tu através do trabalho da Equipa de Intervenção Comunitária (EIC), tem como objetivo desenvolver as competências de português dos Jovens Menores não Acompanhados (JENA) nas férias escolares de verão (Aldeias, 2022). Relativamente a apoios para alojamento, um projeto de desenvolvimento e integração dirigido especificamente aos jovens desacompanhados que merece destaque é o projeto JENA da mesma ONG, desenvolvido em cooperação com o ISS e o ACM e cofinanciado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e ACM. Este projeto apoia os JENA no acolhimento e integração com a iniciativa Apartamentos de Autonomização, uma forma de criar alojamento na comunidade para estes jovens apoiando-os na integração e na transição para a vida adulta (Aldeias, 2022).

Relativamente a cuidados de saúde física, é de mencionar a Lx Clinic Oral Care Center que, em parceria com o CAR, realiza consultas aos menores acompanhados pelo departamento social (CPR, 2018). No que respeita a cuidados de saúde mental, em 2019, o país deu um passo importante referente aos cuidados de saúde mental dos refugiados MNA. O CPR assinou um protocolo de Colaboração com o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa (CHPL), o que significa que todos os menores desacompanhados sob tutela de proteção do CPR, passaram a ter direito a assistência psiquiátrica no CHPL (CPR, 2022). A par da medida de 2019 referente aos progressos em proporcionar cuidados de saúde mental aos refugiados, em 2021 foi criado o Gabinete de Apoio Psicológico do CPR de modo a dar apoio psicológico aos menores acolhidos pelo CPR (CPR, 2022).

Ainda relativamente aos cuidados de saúde mental, em 2018 foi criado o Grupo de Trabalho Intervenção Psicológica e Refugiados com o fim de contribuir para publicações referentes à saúde mental dos refugiados e estabelecer linhas de orientação para a prática profissional junto dos refugiados, incluindo de menores desacompanhados (Ordem dos Psicólogos, 2018).

Seguidamente destaca-se o desenvolvimento de políticas no aconselhamento jurídico e apoio sócio-legal com a criação pelo CPR do departamento jurídico de prestação de informação e apoio jurídico a requerentes de asilo e refugiados em Portugal (CPR, 2022). Desta forma, os MNA, quer pela falta de conhecimento da língua, quer especialmente pela complexidade de compreensão de atos jurídicos, têm este apoio assegurado. Em 2003, o JRS e a rede dos CLAIM criaram o CLAIM Santa Clara e CLAIM Norte, um projeto que tem como objetivo informar e apoiar os requerentes de proteção internacional a nível sócio-legal, apoio psicológico e apoio à empregabilidade. Este apoio é prestado através de sessões de informação sobre os direitos e deveres dos refugiados, bem como acompanhamento individualizado referente à condição dos refugiados em Portugal (JRS, 2022).

Relativamente a políticas laborais como as de apoio à empregabilidade, em 2018 o CPR criou o projeto “Partilhar para empregar – conhecer culturas para promover a empregabilidade”, financiado pelo FAMI. Este projeto tinha como objetivo apoiar e promover a inserção laboral dos requerentes de asilo e refugiados, criando uma Rede de Empregadores Solidários. O projeto contou com a participação de grupos vulneráveis, incluindo 11 jovens e ex-MNA (CPR, 2018).

Relativamente à integração de MNA através de projetos culturais é de ressaltar o Projeto “Refúgio e arte: dormem mil cores nos meus dedos”, que decorreu entre 2016 e 2018 em colaboração com o programa PARTIS da Fundação Calouste Gulbenkian. Este projeto de artes e língua portuguesa teve a participação de 90 JENA que realizaram 70 oficinas artísticas em Portugal (CPR, 2018). Um outro projeto cultural que permitiu acolher e integrar 72 crianças e jovens não acompanhados do Afeganistão é o ‘task-force’ crianças e jovens criado para acolher o Grupo ANIM. Este grupo fundado em 2010 e pertencente ao Instituto Nacional de Música do Afeganistão pediu proteção internacional

em Portugal em 2021, ao abrigo de uma operação humanitária de acolhimento e integração de cidadãos afegãos. Esta ‘task-force’ criada pelo ACM, ISS e SCML de cariz técnico-operativo foi criada de modo a responder às necessidades específicas deste grupo. O grupo ANIM tem continuado a divulgar a cultura afegã e a permitir a integração destes menores em Portugal através da arte (Público, 2021).

No que concerne aos apoios à autonomia de vida para os jovens não acompanhados na transição para a maioridade, a ONG Aldeias de Crianças SOS desenvolveu um projeto conhecido por Autonomia Supervisionada inserido no Programa de Cuidados Alternativos. Este projeto, criado pelo ISS e ACM e cofinanciado pelo FAMI, tem como finalidade integrar os JENA na sociedade portuguesa através de medidas de promoção e proteção de apoio à autonomia de vida. Este programa é dirigido preferencialmente, mas não exclusivamente à JENA entre os 15 e os 25 anos. O projeto é realizado pela Equipa de Autonomia Supervisionada (EAS) que acompanha os JENA na sua integração consolidada na sociedade e apoia estes jovens na procura de habitação e outras necessidades como cuidados de saúde, educação, empregabilidade, gestão financeira e desenvolvimento emocional (Aldeias, 2023). Um outro projeto a realçar é o “Aqui Mundos”, desenvolvido pela associação para o desenvolvimento comunitário InPulsar que se destina a apoiar os JENA na autonomia de vida. Este é um outro projeto financiado pelo FAMI e gerido pelo ACM ao abrigo do mecanismo de Recolocação de MNA da Grécia. Destina-se a promover a integração de 20 jovens através de acompanhamento e supervisão. A nível nacional acolhe jovens dos Centros de Acolhimento Especializados (CAE) nos seus centros em Leiria, Nazaré e Alcobaça (InPulsar, 2023). Este projeto promove igualmente a descentralização dos apoios às crianças e jovens não acompanhados (MJENA), uma vez que a maioria dos centros e apoios tendem a ser centralizados.

Por fim, é de salientar ainda os objetivos para o desenvolvimento de políticas que o CPR tem no seu Plano de Ação e Intervenção de 2022, entre as mais relevantes destaca-se a promoção da qualidade de acolhimento dos requerentes e beneficiários da proteção internacional. Entre estas está a implementação de metodologia de intervenção para o acolhimento de JENA, através da preparação para a autonomia de vida sob monitorização

das instituições de acolhimento (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023). Relativamente à integração de MNA em Portugal, no âmbito da lei de proteção de crianças e jovens em perigo, foi desenvolvido um programa de intervenção à medida das necessidades específicas dos menores tanto estrangeiros não acompanhados como nacionais. Este programa promove a regularização da situação de proteção de menores estrangeiros e proporciona as condições de crescimento e desenvolvimento e a plena integração na comunidade portuguesa. O programa proporciona aos menores o direito à educação, aprendizagem da língua, inclusão cultural e apoio na autonomia para a vida adulta (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023). O programa menciona a necessidade de consolidação do Gabinete de Apoio Psicológico e do Grupo Operativo Único, nomeadamente para encontrar soluções para lacunas como a identificação de casos vulneráveis. A criação de um novo Centro de Acolhimento para Requerentes e Crianças não Acompanhadas no Concelho de Sintra é um outro objetivo de desenvolvimento do CPR (CPR, 2022). Destacam-se ainda alguns objetivos específicos do último Plano de Ação e Intervenção do CPR, referente ao ano de 2023, como a implementação de metodologia de intervenção quanto ao acolhimento de jovens não acompanhados, bem como a solidificação do Gabinete de Apoio Psicológico (CPR, 2023).

#### **4.4.3 Lacunas na aplicação de políticas internacionais, europeias e nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal**

Importa destacar os constrangimentos, as lacunas e as dificuldades que existem tanto na aplicação de políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA em Portugal como nas políticas nacionais e locais.

Primeiramente, no que concerne a lacunas nas políticas, destacadas pelas entidades entrevistadas, são estas o ensino da língua portuguesa, a educação, os cuidados

de saúde, especificamente saúde mental, falta de alojamentos acessíveis para os menores que transitam para a idade adulta e a autonomia de vida.

Uma das lacunas relativamente ao acolhimento de menores refere-se à não atratividade de Portugal entre os destinos preferenciais dos refugiados e requerentes (tanto MNA como adultos) de proteção internacional, não necessariamente por falta de condições proporcionadas pelo país, mas porque muitas vezes os países escolhidos são com base nas comunidades dos países de origem que se vão estabelecendo nesses países. Este é o caso da Alemanha relativamente a refugiados sírios (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023). Outro constrangimento de acolhimento identificado pela Secretária de Estado da Igualdade e Migrações concerne a processos administrativos por vezes morosos, apesar de destacar que há sempre uma articulação estreita entre as autoridades nacionais e os serviços, as instituições europeias e as autoridades dos países de origem ou do Estado do pedido de recolocação.

Relativamente à integração de MNA, conforme destacado na Entrevista à Casa do Farol, uma das maiores dificuldades sentidas é o ensino da língua portuguesa. A associação destacou o apoio da startup '*Speak*', que apoia o ensino de línguas, nomeadamente da língua portuguesa através de preços muito reduzidos ou de forma gratuita através dos voluntários. Ainda assim, o apoio desta entidade não é suficiente para assegurar o ensino da língua portuguesa de todos os menores desta casa (10 MNA) (Entrevista casa do Farol, 2023). Conforme o Relatório Estatístico de Asilo da EU de 2021 existe uma falta acentuada de serviços destinados a menores não acompanhados na estratégia nacional portuguesa, exemplificada pelos limitados serviços de integração e acesso à aprendizagem da língua portuguesa (EUAA, 2021). O relatório (2021) mostra que apenas 36% dos menores recolocados e reinstalados em 2020 têm acesso a aulas de português. Também na entrevista à CACR foram mencionadas as dificuldades sentidas no ensino de português aos menores alojados nesta casa de acolhimento (Entrevista CACR, 2023). Do mesmo modo através das entrevistas à Secretária de Estado da Igualdade e Migrações e ao NAIR (2023) foi possível concluir que a aprendizagem da língua é ainda um dos maiores obstáculos na plena integração de MNA em Portugal. A

Secretária de Estado da Igualdade e Migrações e a CACR salientaram igualmente que as questões culturais e choques culturais, por vezes, são um ponto de constrangimento para a integração das crianças estrangeiras desacompanhadas (Entrevistas à Secretária de Estado da Igualdade e Migrações e CACR, 2023). Na CACR e na Casa do Farol, conforme as entrevistas, têm sido feitos esforços para a integração cultural dos menores através da criação de espaços de oração para menores que praticam a religião frequentemente ao longo do dia, como no caso do islão. Também a alimentação é adaptada tanto a religião como costumes e hábitos culturais, por exemplo asiáticos e africanos. Durante o período do Ramadão, os horários das refeições são adaptados tanto nestas casas de acolhimento como nos estabelecimentos de ensino. Os menores são ainda acompanhados a frequentar a Mesquita Central de Lisboa, no caso do CACR (Entrevistas CACR e Casa do Farol, 2023).

Um outro constrangimento mencionado pelas entidades entrevistadas (2023) foi a educação, dificuldades na adaptação de currículos escolares e graus de conhecimento dos menores acolhidos. Conforme Oliveira (2023), CACR acolhe menores com idades compreendidas entre os 15 e os 17 anos. Estas idades representam uma grande influência na integração posterior dos MNA em Portugal, uma vez que são diferentes os níveis de escolaridade que os menores representam à chegada. Uma elevada percentagem de menores são iletrados o que dificulta a integração destes na sociedade portuguesa. Os dados do CPR (2019), mostram que dos 103 MNA acolhidos na CACR em 2019, 30% chegaram sem escolaridade e 21% com o ensino básico. Dos 103 menores, apenas 14,6% mostraram ter o secundário. Conforme as entrevistas às entidades e organizações, são muitos os testemunhos de desafios de integração devido aos níveis de escolaridade e, portanto, dificuldade de aprendizagem, por exemplo, da língua portuguesa (Entrevistas CACR, Casa do Farol e NAIR, 2023).

Outra lacuna realçada refere-se aos cuidados de saúde, desde a vacinação, a estomatologia e à saúde mental. Relativamente à vacinação, a CACR salientou que o acesso a esta é um grande obstáculo (Entrevistas CACR e NAIR, 2023). Quanto à estomatologia, Casa do Farol reportou uma acentuada falta de apoio nesta questão, uma

vez que apenas os menores até aos 16 anos de idade têm acesso ao check-up dentário gratuito de acordo com o SNS, contudo a maioria dos jovens que esta entidade recebe têm entre 16 e 18 anos (Entrevista Casa do Farol, 2023). No que diz respeito à saúde mental, as entidades reforçam as preocupações pela escassa resposta do Estado a este problema preocupante. As entidades destacam o stress pós-traumático e o consumo de estupefacientes como as preocupações mais alarmantes que deveriam ser seguidas por psicólogos e psiquiatras (Entrevistas CACR e Casa do Farol, 2023).

Relativamente às dificuldades que os jovens desacompanhados sentem no processo de transição para a maioridade e apoio à autonomia de vida, estas devem-se a escassez de políticas adequadas de alojamentos acessíveis para estes jovens. As políticas estatais e locais atuais não são suficientes para responder às necessidades destes jovens (Entrevista Casa do Farol, 2023). Na entrevista com a OIM Portugal (2023), foi mencionado que a burocracia presente nos processos da transferência de menores sob o mecanismo de recolocação da Grécia leva a que alguns jovens ainda menores de idade cheguem a Portugal já com 18 anos. Na entrevista com uma perita no direito de asilo foi salientado que o facto de que a falta de soluções e resposta estatais para algumas dificuldades dos requerentes menores, como é o caso da saúde mental, a sociedade civil tem sido um grande pilar, contudo a perita destacou que não sendo a sociedade civil muitas vezes formada para responder de melhor forma às necessidades que os menores apresentam, cabe ao Estado formar especialistas habilitados a responder à estas necessidades (Entrevista perita direito de asilo, 2023).

Nas entrevistas (2023) foi igualmente destacado o facto de alguns dos projetos com resultados bastante positivos não serem prolongados aquando do fim do financiamento do projeto, o destaque foi feito para projetos de apoio à saúde mental dos requerentes de asilo menores desacompanhados. Maioritariamente o financiamento dos projetos vem de fundos europeu, designadamente do FAMI. Na entrevista com a Secretária de Estado da Igualdade e Migrações foi realçado que sendo o Plano de Ação e Intervenção de 2022 uma política recente e sem tempo suficiente de consolidação e execução, importa observar e reavaliar futuramente os contributos deste no acolhimento

e integração de menores desacompanhados em Portugal (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023).

Relativamente às reformas e novas políticas necessárias a nível nacional para o acolhimento e integração de MNA, na entrevista com a Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, foi salientado que a recente reforma em torno das leis de migração demonstra um bom desempenho de Portugal, contudo o reforço da capacidade de acolhimento é um esforço constante devido ao aumento dos fluxos migratórios. A nível europeu, a Secretária de Estado reforçou a necessidade de reforço da cooperação para o desenvolvimento com os países de origem dos fluxos migratórios, com a implementação de mecanismos de apoio ao desenvolvimento destes territórios. Por outro lado, a Secretária de Estado salientou a importância de investimento pela UE em mecanismos de segurança dos percursos e rotas migratórias regulares e seguras, uma vez que muitos migrantes são alvo das redes de tráfico de seres humanos. Apenas é possível combater o recurso a estas redes se houver alternativas rápidas e seguras relativamente as rotas migratórias, na ausência de mecanismos seguros será impossível combater estas redes de tráfico humano (Entrevista Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, 2023).

Concluindo, foram sentidos constrangimentos na condução da investigação. Um dos obstáculos a evidenciar é a falta de investigação, estudos académicos e estatísticas sobre o acolhimento e integração de crianças e jovens não acompanhados a nível nacional. São de destacar os relatórios do OM das poucas investigações e análises profundas do acolhimento de refugiados e especificamente de menores desacompanhados na sociedade portuguesa. Um outro obstáculo a mencionar referente à investigação desta temática é o facto das organizações e associações não facilitarem a investigação, no sentido em que impõem processos morosos e burocráticos na tentativa de entrevista. As entrevistas são um instrumento fulcral de recolhimento de informação e compreensão da atuação das entidades no processo de acolhimento e integração das crianças e jovens em Portugal. Alguns dos obstáculos sentidos ao contactar as entidades a serem entrevistadas, 18 no total, foram a falta de resposta, demora das respostas e processos complexos a serem realizados a fim de conduzir a entrevista.

#### **4.5 Considerações finais**

O aumento considerável de MNA em Portugal tem sido notório ao longo dos últimos anos, nomeadamente desde o início da crise de migrantes e da adesão portuguesa aos mecanismos internacionais e europeus de acolhimento das crianças e jovens não acompanhados.

O direito nacional para a proteção de MNA mostra uma evolução significativa a par dos direitos internacional e europeu, uma vez que o país tem vindo a desenvolver legislação própria e a aplicar a europeia e internacional, relativamente ao acolhimento e integração de MNA. Portugal como Estado parte de diversas convenções do ACNUR e Regulamentos da UE, aplica as leis em consonância com o Direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. Como resultado positivo, o país tem notado uma diminuição acentuada de recusas de entrada de MNA.

Portugal tem se destacado, a nível da UE, na aplicação de políticas internacionais e europeias de acolhimento e integração de MNA. Tanto através do mecanismo de reinstalação como do mecanismo europeu de recolocação voluntária. Através deste último mecanismo o país acolheu 325 dos 500 menores que se tinha comprometido a acolher. Relativamente à distribuição geográfica em Portugal dos requerentes de proteção internacional que foram acolhidos através destes programas, é de salientar que a maioria é alojada em centros e casas de acolhimento nos grandes centros urbanos, especificamente na área metropolitana de Lisboa, contribuindo assim para a centralização dos serviços de acolhimento.

Relativamente às políticas nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal é de destacar que as entidades estatais e da sociedade civil são os principais responsáveis pelo acolhimento e integração de MNA em Portugal, a escala nacional, regional e local. Quanto ao desenvolvimento destas políticas o Estado e as organizações, associações, autarquias e outras entidades da sociedade civil têm tido um papel altamente relevante contribuindo para políticas como aprendizagem e formação da língua

portuguesa, políticas de educação, apoios no alojamento, políticas de saúde física e mental, no aconselhamento jurídico e apoio sócio-legal, nas políticas laborais e culturais e ainda no apoio à autonomia de vida através de diversos projetos na sua maioria financiados pelo ACM, ISS e FAMI.

Finalmente, na condução das entrevistas a algumas das organizações mencionadas ao longo desta investigação foram salientadas diversas lacunas na aplicação de políticas internacionais, europeias e nacionais de acolhimento e integração de MNA em Portugal. Entre estas destacam-se as dificuldades no ensino da língua portuguesa, na educação, nos cuidados de saúde, especificamente saúde mental, a falta de alojamentos acessíveis para os menores que transitam para a idade adulta e falta de apoios adequados à autonomia de vida dos jovens não acompanhados. Entre os constrangimentos, as entidades entrevistadas destacaram igualmente a falta de investigação a nível nacional, nomeadamente estudos académicos e estatísticas sobre as crianças e jovens não acompanhados, bem como obstáculos de cariz burocrático na tentativa de realização de entrevistas.

## CONCLUSÃO

A presente investigação foi construída com objetivo de compreender como se procede o acolhimento e a integração de menores não acompanhados em Portugal. Para tal, foram analisadas as políticas e legislações internacionais e europeias que são aplicadas no contexto nacional, confrontando-as com os contributos teóricos e concetuais aplicáveis à temática das migrações e correspondente formulação de políticas públicas.

Assim, ao longo da investigação pretendeu-se responder à questão de partida – *De que modo estão desenhadas e implementadas as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal?* – de forma a compreender o contexto nacional de aplicação das políticas internacionais e europeias, tanto através de entidades estatais como através das instituições e organizações não governamentais e da sociedade civil.

O período de análise escolhido foi entre o início da crise migratória de 2015 até finais de 2021, ano em que chegaram a Portugal um conjunto significativo de requerentes de proteção internacional. A escolha deste período, justifica-se com o facto de, nas duas conjunturas (2015 e 2021), terem sido debatidas e promovidas reformas e atualizações de políticas e legislações, nomeadamente no que concerne à crise de refugiados ucranianos, resultante do conflito armado naquele país. Assim, de modo a esta investigação não ficar desatualizada à medida que foi conduzida, apenas foram analisados acontecimentos e estatísticas até ao final do ano de 2021.

De modo a responder à questão de partida e às questões derivadas foi escolhida a abordagem metodológica explicativa com análise mista (qualitativa e quantitativa), procurando estabelecer a relação causa-efeito, através de uma análise multinível (internacional, europeu e nacional), entre a dimensão internacional (ONU) e europeia (UE e Conselho da Europa) na formulação de políticas nacionais, com estudo de caso Portugal. Adicionalmente, foi feito recurso à análise documental, através de legislação e relatórios de organizações internacionais e nacionais, complementadas por entrevistas a técnicos que participaram no processo de implementação das políticas.

Ao longo da investigação, com cada capítulo pretendeu-se responder às questões derivadas e, conseqüentemente, aos objetivos de investigação definidos e à questão de partida. Primeiramente, no que diz respeito ao capítulo I, referente aos contributos concetuais e teóricos. Desde logo, foram apresentados e analisados alguns conceitos considerados relevantes nesta problemática das migrações, designadamente a diferenciação: entre migração económica e migração forçada; requerentes de asilo e requerentes de proteção internacional; deslocados internos; refugiados; menor não acompanhado e menor separado; e a distinção entre integração e acolhimento.

Face aos objetivos de investigação definidos, pretendeu-se, igualmente, apresentar uma contextualização dos debates na literatura existente de modo a perceber o processo de formulação de políticas públicas e a interação entre as dimensões internacional, europeia e nacional. Este capítulo teve como objetivo compreender através da teoria do supranacionalismo, como a UE enquanto legislador molda as políticas para os Estados-membros. E, através da abordagem intergovernamental, como os Estados-membros acomodam os seus interesses e preferências nacionais às orientações decorrentes da integração europeia. Ao analisar estes contributos teóricos, concluiu-se que há diversos debates e tensões a nível internacional e europeu referentes às políticas e processos de acolhimento e integração de refugiados e MNA. Com todas as crises que se têm vivido ao longo dos últimos anos, desde o fim das Guerras Mundiais e até a crise migratória de 2015, a maioria dos países que assume um papel ativo no acolhimento e reinstalação de refugiados fazem-no especialmente para cumprir obrigações internacionais com o ACNUR. Os Estados impõem limites em termos de números de refugiados que aceitam e a origem dos mesmos. Um debate que se destaca a nível da UE é o paradoxo entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo. Apesar de se verificar que desde a assinatura do Tratado de Lisboa em 2009, a UE movia-se na direção de delegar plena competência às instituições supranacionais, como a Comissão, o PE e o TJUE, desde a crise de migração que a tendência tem sido inversa. Uma das conclusões que se verificaram sobre o posicionamento dos Estados europeus quando ocorrem crises é que os Estados-membros voltaram às condições pré-Amsterdão, assumindo políticas unilaterais, focadas na segurança e soberania. Uma outra conclusão que se verificou é que

as ações dos Estados na crise de 2015 e as consequentes políticas de afastamento do sistema Schengen nos anos seguintes, vindas não só de países tradicionalmente mais conservadores e intergovernamentalistas, mas também de países de políticas designadas de “de portas abertas” a refugiados. Esta observação revela que a UE começou a entrar numa crise de valores. Com divisão de interesses e crescente queda nos níveis de solidariedade, esta crise afeta assim as reformas das políticas migratórias. O crescimento de nacionalismos e populismos com discursos xenófobos contra os migrantes também acentuou esta crise de valores. Destaca-se, contudo, que a crise pode também ser uma oportunidade para a UE reformar as suas políticas, restabelecendo o supranacionalismo superando a sua fragmentação através de foco nos princípios básicos dos direitos humanos e valores da União.

Seguidamente, no que concerne ao capítulo II, relativo às orientações internacionais para o acolhimento e integração de menores não acompanhados, pretendeu-se compreender os processos de formulação de políticas internacionais e europeias e perceber qual é o contributo destas políticas a nível nacional. Este capítulo teve como objetivo, por um lado, perceber a evolução do Direito internacional face à proteção de menores não acompanhados, através da identificação dos principais instrumentos legislativos, das obrigações dos Estados subscritores e dos direitos a garantir a menores não acompanhados. Por outro lado, procurou-se perceber o entendimento internacional face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados, identificando os agentes de formulação e implementação do Direito internacional e dos direitos e deveres que lhe estão associados. Entre as conclusões retiradas deste capítulo, destaca-se, a compreensão dos processos de formulação de políticas internacionais, bem a forma como as políticas internacionais são adaptadas a nível nacional, uma vez que Portugal aplica e adapta a legislação internacional e europeia no seu próprio quadro legislativo. Salienta-se que a evolução do Direito internacional na proteção, acolhimento e integração de MNA, com a adoção de novos instrumentos jurídicos, tem sido notável, tanto a nível internacional como europeu, seja através de instrumentos jurídicos vinculativos ou não. Porém, lamentavelmente esta evolução não tem conseguido acompanhar as vagas de migrações resultantes de conflitos e

instabilidade governamental e económica em alguns países. Conforme referido, a falta de cooperação internacional também não ajuda as instituições nas reformas políticas a implementar, de forma a dar resposta rápida a esta crise. Relativamente aos direitos a garantir a menores não acompanhados têm-se verificado lacunas na aplicação e cumprimento de políticas e obrigações. A literatura destaca a ambiguidade na definição básica e legal de MNA, que é muitas vezes aproveitada pelos Estados para não cumprir as suas obrigações. Na impossibilidade de comprovar a idade dos menores, alguns Estados não os classificam como tal e, desse modo, negam-lhes a proteção internacional, afastando-se da sua obrigação internacional de garantir o melhor interesse da criança. Outra lacuna nas obrigações é a falha dos Estados em providenciar assistência jurídica aos MNA e promover mais regulamentação vinculativa neste âmbito. Também os cuidados ao nível de necessidades básicas e condições de alojamento têm sido altamente criticados pelos académicos, sobretudo nos países de acolhimento que não conseguem cumprir os requisitos das obrigações por motivos socioeconómicos. A importância da cooperação internacional nestes casos é uma vez mais sublinhada. No que concerne a direitos de tutela e reagrupamento familiar, os Estados devem igualmente reforçar o cumprimento da legislação e de normas estabelecidas pelo Direito internacional. O princípio de não-repulsão, que deve ser respeitado pela comunidade internacional, particularmente quando se trata de MNA, tem sido alvo de violação por parte de Estados que implementam políticas menos flexíveis, nomeadamente nos casos de travessias irregulares do Mar Mediterrâneo. Relativamente às obrigações das organizações internacionais e dos Estados na formulação e implementação do Direito internacional, em matéria de acolhimento e integração de MNA, são diversas as críticas feitas à comunidade internacional. Destaca-se a necessidade de reforma nas políticas e legislações ainda pouco orientadas para os MNA. No que respeita à divisão de competências entre instituições internacionais e Estados, verificou-se que a cooperação internacional na partilha de responsabilidades entre os Estados ou entre as organizações e os Estados não tem sido suficiente, pois não se tem chegado a acordos de partilha equitativa de refugiados entre os membros da ONU. Adicionalmente, alguns os Estados apenas têm aceitado refugiados para cumprir quotas definidas pelo ACNUR, enquanto muitos outros não cumprem as obrigações da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo de 1967.

No que se refere ao capítulo III, relativo à política migratória europeia para o asilo e proteção internacional, procurou-se analisar as políticas europeias, através da compreensão do papel da UE como instituição legisladora das políticas de migração, com impacto nas medidas de apoio aos Estados-membros no acolhimento e integração destes MNA. Analisou-se, ainda, a estrutura institucional europeia (políticas e programas de apoio e financiamento), bem como a evolução do Direito comunitário face à proteção de menores não acompanhados. Destaca-se a evolução da divisão de competências entre as Instituições Europeias – como o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça da EU – e os Estados-membros no acolhimento e integração de menores não acompanhados, através da identificação dos principais momentos do processo de evolução da política e do desenvolvimento de competências dos vários intervenientes. Finalmente, o contributo deste capítulo procura perceber qual o entendimento europeu, tanto da UE como do Conselho da Europa e das organizações da sociedade civil, face às políticas de acolhimento e integração de menores não acompanhados, designadamente qual o apoio da UE na aplicação das políticas de acolhimento e integração de MNA. Entre as principais conclusões retiradas destacam-se diversas lacunas na política migratória europeia, desde logo na evolução do direito comunitário face à proteção de MNA, que se demonstrou lenta aquando da necessidade rápida de adoção de novas legislações. Verificou-se igualmente que o quadro legislativo apresenta algumas lacunas na proteção de menores desacompanhados, nomeadamente a falta de clareza relativa à detenção de menores, ainda que acontecendo apenas em situações excecionais, em que o interesse superior da criança não é respeitado. E ainda, que a evolução do direito comunitário em questões como a assistência jurídica, representação legal e o acesso à justiça aos menores é muito lento ou inexistente em alguns Estados. Verificou-se também que a evolução das políticas para o acolhimento e integração de MNA, embora tenha tido um desenvolvimento mais notável nos últimos anos, apresenta contradições e lacunas em algumas das soluções adotadas. Quanto à questão referente à divisão de competências no acolhimento e integração de MNA entre as instituições e os Estados, verificou-se que apesar de existirem alterações no poder concedido às instituições supranacionais da UE pelos Estados, a política de migração europeia continua a evoluir lentamente. O PE continua a não ser muito notável na promoção da defesa dos direitos dos MNA e o TJUE

é criticado pelos processos demorados e burocráticos e com pouca expressão na partilha de competências.

Relativamente ao capítulo IV, sobre a política de asilo e proteção internacional de menores não acompanhados no caso português, destaca-se a análise das políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal à luz do quadro legislativo internacional e das organizações internacionais como as Nações Unidas e as suas agências para os migrantes e os refugiados, bem como da legislação e políticas da UE. Procurou-se compreender a posição do Estado português como legislador e executor das políticas de migração com efeito nas medidas de apoio no acolhimento e integração dos MNA, no contexto geral das políticas de integração de migrantes em Portugal. Para tal, analisou-se a estrutura institucional nacional (tipologia institucional e políticas e programas de acolhimento e integração), que atua ativamente no suporte à integração dos MNA na sociedade portuguesa. Analisaram-se, ainda, as políticas implantadas e desenvolvidas pelas instituições da sociedade civil que apoiam os MNA no acolhimento e integração. Este capítulo também visa compreender se as entidades estatais e da sociedade civil oferecem acompanhamento psicológico aos MNA que são acolhidos em Portugal; e que reformas ou novas políticas são necessárias, tanto a nível nacional como internacional para melhorar o acolhimento e a integração destes menores em Portugal. Entre as conclusões retiradas destaca-se que Portugal tem acolhido mais menores, nomeadamente desde que aderiu aos mecanismos internacionais e europeus de acolhimento das crianças e jovens não acompanhados. Também se verificou que o direito nacional e a legislação no que se refere ao acolhimento e integração de MNA mostrou uma evolução significativa, a par dos direitos internacional e europeu, uma vez que o país tem vindo a desenvolver legislação própria e a aplicar a europeia e internacional. Portugal como Estado parte de diversas convenções do ACNUR e Regulamentos da UE, aplica as leis em consonância com o Direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. Como resultado positivo, o país tem notado uma diminuição acentuada de recusas de entrada de MNA. Salienta-se da análise que Portugal se tem destacado no acolhimento de MNA, tanto através do mecanismo de reinstalação como do mecanismo europeu de recolocação voluntária, tendo já acolhido 325 através

deste último mecanismo. No que concerne à questão da pertinência das políticas portuguesas de acolhimento e integração de MNA, verificou-se que as entidades estatais e a sociedade civil são os principais responsáveis pelo acolhimento e integração de MNA em Portugal. Quanto ao desenvolvimento destas políticas, verificou-se que a nível nacional, o Estado tem tido um papel muito relevante na aplicação e reforma das políticas de integração. Importa referir também a aplicação das políticas a nível local, uma vez que boa parte da sua implementação é feita pela sociedade civil, associações e organizações de cariz social, que têm tido um papel altamente relevante contribuindo para políticas de integração, sociais, de saúde física e mental, apoio sócio-legal, políticas laborais e culturais e ainda no apoio à autonomia de vida. Contudo, importa referir também que apesar de desenvolvimentos significativos nas políticas nacionais e locais permanecem algumas dificuldades, lacunas e constrangimentos. Na condução das entrevistas a algumas das organizações mencionadas ao longo desta investigação, identificaram-se diversas lacunas. Destacam-se as dificuldades no ensino da língua portuguesa, na educação, nos cuidados de saúde, particularmente na saúde mental, falta de alojamentos acessíveis para os menores que transitam para a idade adulta e falta de apoios adequados à autonomia de vida dos jovens não acompanhados. Entre os constrangimentos, salientam-se ainda a falta de investigação a nível nacional, nomeadamente de estudos e estatísticas sobre as crianças e jovens não acompanhados, bem como obstáculos na tentativa de realização de entrevistas, por razões como processos morosos e burocráticos, pouco interesse e falta de resposta.

Verificadas as lacunas, os constrangimentos e as dificuldades que se sentem nas políticas de acolhimento e integração de crianças e jovens não acompanhados em Portugal e que se sentiram na realização desta investigação – algumas até despertaram-me o interesse para a mesma – sugerem-se algumas boas práticas e sugestões para este tema. As sugestões são feitas para as dimensões internacional, europeia e nacional. Primeiramente, a nível internacional acredita-se na necessidade de reformas na legislação e nas políticas internacionais no que concerne ao maior foco nos menores desacompanhados. As Convenções das Nações Unidas, quer de refugiados quer de direitos das crianças, são pouco orientadas para os menores que são refugiados e não

acompanhados. Esta tensão leva a interpretações diversas dos Estados e nem sempre as mais adequadas aos interesses destes menores. Seguidamente, a nível europeu, entende-se que uma maior cooperação entre os Estados e a implementação de políticas formuladas com base na união e solidariedade poderiam melhorar o acolhimento e a integração de menores que chegam ao continente europeu. Por último, em Portugal verifica-se a necessidade de investimento do Estado na formulação de melhores políticas de integração e mais opções de acolhimento. As casas e centros de acolhimento que existem, especializados para acolher menores, não conseguem dar resposta necessária. A reforma ou melhoria das políticas de integração permitiriam ao Estado proporcionar melhor educação e conseqüentemente, ensino da língua portuguesa, melhores cuidados de saúde, particularmente saúde mental, mais apoios de alojamentos e de transição para a maioridade e autonomia de vida. Conforme destacado numa entrevista, a sociedade civil tem sido um grande pilar no que diz respeito à integração de menores, contudo cabe ao Estado formar especialistas habilitados a responder às necessidades que os menores têm.

As conclusões da dissertação permitem responder à questão de investigação – *De que modo estão desenhadas e implementadas as políticas de acolhimento e integração de MNA em Portugal?* – evidenciando, por um lado, um balanço positivo no desenvolvimento das políticas de acolhimento e integração nacionais e, por outro lado, aspetos menos positivos com alguns constrangimentos. Primeiramente, a evolução tem-se verificado muito positiva: com a implementação das políticas internacionais e europeias; com as reformas nas questões de migração e asilo; pela participação do país nos mecanismos de recolocação e reinstalação de MNA; respeito pelos direitos humanos destes menores com diminuição das recusas de entrada e a não repatriação de menores sem garantias de segurança; e pela preocupação em alojar os MNA em casas especializada. Porém, há ainda muitas áreas das políticas de acolhimento que necessitam tanto de consolidação como de reforma contínua, dado que o fluxo de migrantes tem aumentado. A nível de integração é crucial a contínua promoção e melhoria nas políticas como a aprendizagem da língua portuguesa, apoios para a saúde mental, na autonomia para a vida adulta e nos alojamentos.

Finalmente, no contexto desta dissertação que ainda carece de tanta atenção e reforma, não posso deixar de desafiar o Estado português e a sociedade civil para que continue a acolher crianças e jovens estrangeiros não acompanhados. Integrar estes menores da melhor forma na sociedade portuguesa, auxiliando-se de serviços e especialistas que melhor podem responder às suas necessidades, proporcionando uma vida digna a todos os que se viram obrigados a fugir de conflitos, perseguição, violência e violação de direitos humanos. Espera-se que esta dissertação seja útil para criar conhecimento na área das migrações e particularmente de menores desacompanhados em Portugal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fontes primárias

ACNUR (1951) *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) (Acedido a: 29 março 2023).

ACNUR (1988). *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/refugee-children-guidelines-protection-and-care> (Acedido a: 21 março 2023).

ACNUR (1993) *UNHCR policy on Refugee Children*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/30728> (Acedido a: 24 abril 2023).

ACNUR (1997) *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf> (Acedido a: 18 fevereiro 2023).

ACNUR (1997) *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3d4f915e4.pdf> (Acedido a: 29 agosto 2023).

ACNUR (1997). *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html> (Acedido a: 21 março 2023).

ACNUR (2005). *Comentário Geral No. 6. Tratamento de menores desacompanhadas e separadas fora do seu país de origem. Comité dos Direitos da Criança. CRC/GC/2005/6*. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc6.pdf> (Acedido a: 21 março 2023).

Comissão Europeia (2021) *Estratégia da UE sobre os direitos da criança* Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF) (Acedido a: 5 abril 2023).

Conselho de Ministros (2023) *Comunicado do Conselho de Ministros de 6 de Abril de 2023, XXIII Governo - República Portuguesa*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=544> (Acedido a: 22 agosto 2023).

Cordeiro, A.D. (2017) “*Santa Casa da Misericórdia deixa de acolher crianças de fora de Lisboa*”, 25 maio, *Público*, Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/05/25/sociedade/noticia/santa-casa-da-misericordia-vai-acolher-apenas-criancas-da-cidade-de-lisboa-1773281> (Acedido a: 21 agosto 2023).

Council of Europe (2022) *Explanatory Memorandum of Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration*. Disponível em: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a667a7&fbclid=IwAR0uULkvmN6CX9qJVQypmZdo5QWgy9ct5tBWdqIvKq7DWd8GY6rAtUJ8G8M](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a667a7&fbclid=IwAR0uULkvmN6CX9qJVQypmZdo5QWgy9ct5tBWdqIvKq7DWd8GY6rAtUJ8G8M) (Acedido a: 23 abril 2023).

Council of Europe (2022) *Explanatory Memorandum of Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration*. Disponível em: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a667a7&fbclid=IwAR0uULkvmN6CX9qJVQypmZdo5QWgy9ct5tBWdqIvKq7DWd8GY6rAtUJ8G8M](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a667a7&fbclid=IwAR0uULkvmN6CX9qJVQypmZdo5QWgy9ct5tBWdqIvKq7DWd8GY6rAtUJ8G8M) (Acedido a: 23 abril 2023).

European Commission (2020) *EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse*. Official Journal of the European Union. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/20200724\\_com-2020-607-commission-communication\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf) (Acedido a: 23 março 2023).

European Commission (2020) *Communication from the Commission to the European Parliament on a New Pact on migration and Asylum*. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF) (Acedido a: 30 maio 2023).

European Commission (2020) *European Commission Extraordinary Justice and Home Affairs Council: Commission presents Action Plan for immediate measures to support Greece*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_384](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384) (Acedido a: 30 maio 2023).

European Commission (2020) *Relocation of unaccompanied children from Greece to Portugal and to Finland*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1291](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1291) (Acedido a: 2 julho 2023).

European Commission (2021) *Communication from the Commission to the European Commission*. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/report-migration-asylum.pdf> (Acedido a: 30 maio 2023).

European Commission (2021) *Communication on the Report on Migration and Asylum, COM (2021) 590 final*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-09/report-migration-asylum.pdf> (Acedido a: 21 março 2023).

European Commission (2021) *EU strategy on the rights of the child COM(2021) 142 final*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (Acedido a: 21 março 2023).

European Commission (2021) *EU strategy on the rights of the child COM(2021) 142 final*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (Acedido a: 21 março 2023).

European Commission (2023) *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee of The Regions*. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/report-migration-asylum-2022.pdf> (Acedido a: 30 maio 2023).

European Parliament (2014) Motion for a resolution on the 25th anniversary of the UN Convention on the rights of the child: B8-0285/2014: *MOTION FOR A RESOLUTION on the 25th anniversary of the UN Convention on the Rights of the Child*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2014-0285\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2014-0285_EN.html?redirect) (Acedido a: 30 maio 2023).

European Parliament and Council (2011) *Directive 2011/95/EU on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095> (Acedido a: 3 maio 2023).

OHCHR (2005) *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. Committee on the rights of the Child General Comment No. 6 (2005). Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc6.pdf> (Acedido a: 20 fevereiro 2023).

ONU (1989) Convention on the Rights of the Child. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (Acedido a: 21 março 2023).

ONU (2005). *Comentário Geral No. 6. Tratamento de menores desacompanhadas e separadas fora do seu país de origem. Comité dos Direitos da Criança. CRC/GC/2005/6*. Disponível em <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc6.pdf> (Acedido a: 21 março 2023).

ONU (2011). *General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence*. Committee on the Rights of the Child. *CRC/C/GC/2011/13*. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/crc.c.gc.13\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/crc.c.gc.13_en.pdf) (Acedido a: 21 março 2023).

ONU (2013). *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*. Committee on the Rights of the Child. *CRC/C/GC/2013/14*. Disponível em: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc\\_c\\_gc\\_14\\_eng.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf) (Acedido a: 21 março 2023).

ONU (2016) *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, 71/1. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_71\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf) (Acedido a: 21 março 2023).

Presidência do Conselho de Ministros (2020) *Resolução do Conselho de Ministros n.o 103/2020*. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2020/11/22800/0004000044.pdf> (Acedido a: 2 agosto 2023).

Tribunal de Justiça da UE (2018) *Acórdão do Tribunal De Justiça, CURIA*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=12474442F265AB129B4FF961B4FD1C59?text=&docid=200965&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=96825> (Acedido a: 19 abril 2023).

Tribunal de Justiça da UE (2018) *General Court of the European Union Press Release No 166/21 - CURIA*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210166en.pdf> (Acedido a: 22 abril 2023).

União Europeia (2003) *Diretiva do Conselho 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar*. Official Journal of the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=HU) (Acedido a: 21 março 2023).

União Europeia (2008) *Diretiva do Parlamento Europeu e Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular*. Official Journal of the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:pt:PDF> (Acedido a: 21 março 2023).

União Europeia (2013) *Diretiva do Parlamento Europeu e Conselho 2013/33/UE que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)*. Official Journal of the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033> (Acedido a: 21 março 2023).

União Europeia (2013) *Regulamento 610/2013 do Parlamento Europeu e Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95 e (CE) n.º 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho*. Official Journal of the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0001:0018:PT:PDF> (Acedido a: 21 março 2023).

União Europeia (2016) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR> (Acedido a: 21 março 2023).

### **Fontes secundárias**

ACM (2021) *Relatório nacional voluntário sobre o estado de implementação do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares em Portugal*. Disponível em: [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/224827/Plano\\_Atividades\\_ACM\\_2022.pdf/828b5b32-cc8f-44ef-9868-fa22b3b725f5](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/224827/Plano_Atividades_ACM_2022.pdf/828b5b32-cc8f-44ef-9868-fa22b3b725f5) (Acedido a: 10 agosto 2023).

ACNUR (2005) *UNHCR Global Report – Glossary*. 441-446. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-report-2005-glossary> (Acedido a: 3 maio 2023).

ACNUR (2011) *Resettlement Handbook*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/sites/en-us/files/legacy-pdf/61bc48844.pdf> (Acedido a: 25 julho 2023).

ACNUR (2018) *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/M%C3%B3dulo\\_capacita%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologia\\_e\\_t%C3%A9cnicas\\_para\\_entrevistar\\_solicitantes\\_de\\_ref%C3%BAgio.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/M%C3%B3dulo_capacita%C3%A7%C3%A3o_Metodologia_e_t%C3%A9cnicas_para_entrevistar_solicitantes_de_ref%C3%BAgio.pdf) (Acedido a: 26 abril 2023).

ACNUR (2021) *UNHCR Global Trends Report 2021, UNHCR Operational Data Portal (ODP)*. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93791> (Acedido a: 25 julho 2023).

Aldeias de Crianças SOS (2022) *Aprender Português, Aldeias SOS*. Disponível em: <https://www.aldeias-sos.org/publicacoes/portugal/aprender-pt-jena> (Acedido a: 18 agosto 2023).

Aldeias de Crianças SOS (2023) *Aldeias*. Disponível em: <https://www.aldeias-sos.org/getmedia/899c3f71-a05c-4b8a-98f7-f631334c845f/Revista-Aldeias-Julho-2023.pdf> (Acedido a: 15 agosto 2023).

Aldeias de Crianças SOS Portugal (2022) *Aldeias, Aldeias SOS*. Disponível em: <https://www.aldeias-sos.org/getmedia/c3a67950-b2d8-422d-a5bd-2b77832642c6/Revista-Aldeias-nov-2022.pdf> (Acedido a: 29 agosto 2023).

Connect (2014) *Reference document on unaccompanied children*. Disponível em: [http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU\\_Reference.pdf](http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf) (Acedido a: 30 maio 2023).

Conselho (2005) *EU plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*. Official Journal of the European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005XG1209%2801%29> (Acedido a: 11 março 2023).

Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (2014) *Assistência jurídica de qualidade para crianças não acompanhadas - Relatório comparativo*. Estrasburgo: Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados.

Conselho Português para os Refugiados (2018) *Relatório de Atividades 2018*. Disponível em: [https://cpr.pt/wp-content/uploads/2019/04/CPR\\_Relatorio\\_2018\\_web.pdf](https://cpr.pt/wp-content/uploads/2019/04/CPR_Relatorio_2018_web.pdf) (Acedido a: 17 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2019) *Relatório Anual 2019, CPR*. Disponível em: <http://cpr.pt/wp-content/uploads/2020/07/Relatório-de-Atividades-CPR-2019-compressed.pdf> (Acedido a: 20 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2021) *Country report: Portugal*. Disponível em: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-PT\\_2021update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/05/AIDA-PT_2021update.pdf) (Acedido a: 29 julho 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2021) *Protocolo de Colaboração com a Câmara Municipal de Lisboa 2021, CPR*. Disponível em: <https://cpr.pt/portfolio/protocolo-de-colaboracao-com-a-camara-municipal-de-lisboa-2021/> (Acedido a: 6 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2021a) *Relatório de Atividades e de Impacto*. Disponível em: [https://www.canva.com/design/DAE7DASigGo/zJG41wtoxV1C1nH7zIoBrA/view?utm\\_content=DAE7DASigGo&utm\\_campaign=designshare&utm\\_medium=link&utm\\_source=viewer](https://www.canva.com/design/DAE7DASigGo/zJG41wtoxV1C1nH7zIoBrA/view?utm_content=DAE7DASigGo&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=viewer) (Acedido a: 9 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2022) *Country Report: Portugal*. Disponível em: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-PT\\_2022-Update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-PT_2022-Update.pdf) (Acedido a: 15 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2022) *Plano Estratégico CPR 2022-2024*. Disponível em: [https://cpr.pt/wp-content/uploads/2015/12/Plano-Estratégico-e-de-Intervenção-CPR\\_2022-2024.pdf](https://cpr.pt/wp-content/uploads/2015/12/Plano-Estratégico-e-de-Intervenção-CPR_2022-2024.pdf) (Acedido a: 29 agosto 2023).

Conselho Português para os Refugiados (2023) *Plano de Acção e Intervenção*. Disponível em: <https://cpr.pt/wp-content/uploads/2015/12/Plano-Accao-2023.pdf> (Acedido a: 20 agosto 2023).

EMN (2015) *Policies, practices and data on unaccompanied minors - UN human rights*. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Migrant/Belgium\\_4.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Migrant/Belgium_4.pdf) (Acedido a: 30 maio 2023).

EMN (2017) *Children in migration - portal Serviço de Estrangeiros E Fronteiras*. Disponível em: [https://www.sef.pt/pt/Documents/EMN\\_Children\\_in\\_migration\\_2020\\_report.pdf](https://www.sef.pt/pt/Documents/EMN_Children_in_migration_2020_report.pdf) (Acedido a: 30 maio 2023)

EMN (2018) *Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway*. Disponível em: [https://emn.ie/files/p\\_201808090907072018\\_emn\\_synthesis\\_unaccompanied\\_minors\\_09\\_08.2018.pdf](https://emn.ie/files/p_201808090907072018_emn_synthesis_unaccompanied_minors_09_08.2018.pdf) (Acedido a: 29 maio 2023)

EUAA (2021) *Latest asylum trends - EUAA 2021, European Union Agency for Asylum*. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021> (Acedido a: 25 agosto 2023).

Euro-Med Human Rights Monitor (2023) *'Happiness, Love and Understanding': The protection of unaccompanied minors in the 27 EU member states, Euro*. Disponível em: <https://www.euromedmonitor.org/en/article/5642/%E2%80%9CHappiness,-Love-and-Understanding%E2%80%9D:-The-Protection-of-Unaccompanied-Minors-in-the-27-EU-Member-States> (Acedido a: 29 agosto 2023).

European Commission (2011) *Reference document on unaccompanied children, Connect*. Disponível em: [http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU\\_Reference.pdf](http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf) (Acedido a: 20 abril 2023).

European Commission (2011) *Reference document on unaccompanied children, Connect*. Disponível em: [http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU\\_Reference.pdf](http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf) (Acedido a: 20 abril 2023).

European Commission (2021) *Applicants and beneficiaries of international protection in Portugal: Asylum 2021 statistical report, European Website on Integration*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/applicants-and-beneficiaries-international-protection-portugal-asylum-2021\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/applicants-and-beneficiaries-international-protection-portugal-asylum-2021_en) (Acedido a: 29 agosto 2023).

Eurostat (2008) *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5583732/KS-SF-08-098-EN.PDF/fd0c3fbe-4119-4da6-9b6c-1039024b4e0b> (Acedido a: 10 maio 2023).

Eurostat (2015) *185 000 first time asylum seekers in the EU in the first quarter of 2015*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6887997/3-18062015-CP-EN.pdf/4457b050-26f9-4cf1-bf27-9ffb73ff8c7b> (Acedido a: 15 maio 2023).

Eurostat (2017) *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (Acedido a: 15 maio 2023).

Eurostat (2017) *Over 31,000 Unaccompanied Minors Among Asylum Seekers Registered in the E.U. in 2017*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8895109/3-16052018-BP-EN.pdf> (Acedido a: 30 maio 2023).

Eurostat (2021) *Migration flows: Immigration to the EU was 2.3 million in 2021*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

[explained/index.php?title=Migration and migrant population statistics#Migration flows: Immigration to the EU was 2.3 million in 2021](#) (Acedido a: 15 maio 2023).

FRA (2015), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-2nd-ed\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-2nd-ed_en.pdf) (Acedido a: 30 abril 2023).

FRA (2016) *Scope of the Principle of NonRefoulement in Contemporary Border Management: Evolving Areas of Law, at 7*, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-scope-non-refoulement-0_en.pdf) (Acedido a: 21 agosto 2023)

Hum. Rts. Watch, *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, at 7–10 (2009), <https://www.hrw.org/report/2009/09/21/pushed-back-pushed-around/italys-forced-return-boat-migrants-and-asylum-seekers> (Acedido a: 9 agosto 2023).

INPULSAR (2023) *Aqui Mundos*. Disponível em: [https://www.inpulsar.pt/?post\\_causes=aqui-mundos-projeto-em-vigor](https://www.inpulsar.pt/?post_causes=aqui-mundos-projeto-em-vigor) (Acedido a: 7 agosto 2023).

ISS (2022) *Os Apoios e Programas do ISS, Tema de Capa*. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/tema-de-capa014> (Acedido a: 29 agosto 2023).

JRS Portugal (2022) *Livro Branco 2022*. Disponível em: <https://www.jrsportugal.pt/livro-branco-2022/> (Acedido a: 6 julho 2023).

Lopes, S.M. and Machado, R. (2023) *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022*. SEF. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf> (Acedido a: 19 agosto 2023).

OIM (2019) *Glossary on migration - international organization for migration*. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf) (Acedido a: 22 fevereiro 2023).

OIM Greece (2022) *Voluntary Scheme for the relocation from Greece to other European countries*. Disponível em: [https://greece.iom.int/sites/g/files/tmzbd11086/files/documents/221220\\_1.pdf](https://greece.iom.int/sites/g/files/tmzbd11086/files/documents/221220_1.pdf) (Acedido a: 5 Julho 2023).

ONU (2009) *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant*. Concluding observations of the Human Rights Committee. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/646092> (Acedido a: 19 março 2023).

ONU (2012) *Relatório 2012 Grupo de Trabalho Sobre a Detenção Arbitrária*. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha\\_informativa\\_2\\_6\\_grupo\\_trab\\_detencao\\_arbitraria.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ficha_informativa_2_6_grupo_trab_detencao_arbitraria.pdf) (Acedido a: 21 março 2023).

ONU (2014) *UNHCR Global Trends 2014*. Forced Displacement in 2014. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html> (Acedido a: 21 março 2023).

Ordem dos Psicólogos (2018) Grupo de Trabalho - Intervenção Psicológica e Refugiados. Disponível em: <https://www.ordemospsicologos.pt/pt/comissoes/comissao/index/intervencao-psicologica-e-refugiados> (Acedido a: 9 agosto 2023).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2008) *Recepção, Retorno e Integração de Menores Desacompanhados em Portugal, Rede Europeia das Migrações*. Disponível em: [https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN\\_2008\\_PT\\_01.pdf](https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN_2008_PT_01.pdf) (Acedido a: 2 agosto 2023).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf> (Acedido a: 25 agosto 2023).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2015.pdf> (Acedido a: 25 agosto 2023).

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2016), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf> (Acedido a: 25 agosto 2023).

UNICEF (2017). *A Deadly Journey for Children, The Central Mediterranean Migration Route*. Disponível em: [https://www.unicef.org/media/49651/file/UNICEF\\_Central\\_Mediterranean\\_Migration-ENG.pdf](https://www.unicef.org/media/49651/file/UNICEF_Central_Mediterranean_Migration-ENG.pdf) (Acedido a: 28 maio 2023).

UNICEF (2022) *Nearly 37 million children displaced worldwide – highest number ever recorded*. Disponível em: <https://www.unicef.org/rosa/press-releases/nearly-37-million-children-displaced-worldwide-highest-number-ever-recorded> (Acedido a: 28 maio 2023).

### **Bibliografia geral**

Adam, I. and Caponio, T. (2019). Research on the multi-level governance of migration and migrant integration: reversed pyramids. In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 1(2), 26-37. 1ed. Routledge.

Bantekas, I. (2013) *Unaccompanied children and their protection under International Refugee Law*, *The Ashgate Research Companion to Migration Theory and Policy*. Hamad bin Khalifa University. Disponível em: [https://www.academia.edu/41711194/Unaccompanied\\_Children\\_and\\_their\\_Protection\\_under\\_International\\_Refugee\\_Law](https://www.academia.edu/41711194/Unaccompanied_Children_and_their_Protection_under_International_Refugee_Law) (Acedido a: 21 abril 2023).

Beigbeder, Y. (1991). *The role and statuts of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The right and duty to humanitarian assistance* (Vol. 12). *Martinus Nijhoff Publishers*.

Bengel, K. (2022). Understanding the Nansen Passport: A System of Manipulation. *Ind. J. Global Legal Stud.*, 29, 217.

Bhabha, J. (2000). Lone travelers: Rights, criminalization, and the transnational migration of unaccompanied children. *U. Chi. L. Sch. Roundtable*, 7, 269.

Bhabha, J. (2004). Seeking asylum alone: treatment of separated and trafficked children in need of refugee protection. Research Programs, *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*.

Black, R. (2001) *Fifty years of refugee studies: From theory to policy* International Migration Review 35(1): 57–78

Broeders, D. & G. Engbersen (2007), ‘The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants’ counterstrategies’, *American Behavioral Scientist* 50 (12): 1892-1609.

Cardoso, J.A. (2021) “*Músicos e alunos do Instituto de Música do Afeganistão acolhidos em Portugal, que vai passar a ser a sede da escola*”, Público, 14 December. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/12/14/culturaipilon/noticia/musicos-alunos-instituto-musica-afeganistao-acolhidos-portugal-vai-passar-sede-escola-1988580> (Acedido a: 17 agosto 2023).

Castles S. and Miller M. (2003) *The Age of Migration*, 3rd edition. London: Macmillan, 25-51.

Caviedes, A. (2016). European integration and the governance of migration. *Journal of Contemporary European Research*, 12(1), 552-565.

Chak, F. M. (2018). Europe's Dystopia: The Exploitation of Unaccompanied and Separated Child Refugees. *Policy Perspectives*, 15(3), 7-28.

Costa, B.F. & Teles, G. (2017). A política de acolhimento de refugiados - considerações sobre o caso Português. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(51), 29-46. <https://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005103>

Dagi, D. (2017) ‘Refugee Crisis in Europe’. *International Journal of Social Sciences*, Vol. 6, No. 1, pp. 1–8.

Dowd, R., & McAdam, J. (2017). International cooperation and responsibility-sharing to protect refugees: what, why and how?. *International & Comparative Law Quarterly*, 66(4), 863-892.

Drammeh, L. (2010). *Life Projects for unaccompanied migrant minors A handbook for front-line professionals*. Council of Europe Publishing

Elie, J. (2010). The historical roots of cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration. *Global Governance*, 16, 345.

Estoura, D. e Roberto, S. (2018), “The RAISE model: psychosocial intervention in residential care for refugee unaccompanied minors”, *Residential Treatment for Children & Youth*. doi:10.1080/08865 71X.2018.1560715.

Farrugia, R., & Touzenis, K. (2010). The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe. *Migrating alone: unaccompanied and separated children’s migration to Europe*, 21-55.

Ferrara, P., Corsello, G., Sbordone, A., Nigri, L., Caporale, O., Ehrich, J., & Pettoello-Mantovani, M. (2016). The “invisible children”: uncertain future of unaccompanied minor migrants in Europe. *The Journal of pediatrics*, 169, 332-333.

Giammarinaro, M. G., & Palumbo, L. (2020). Covid-19 and Inequalities: Protecting the human rights of migrants in a time of pandemic. *Migration Policy Practice*, 10(2).

Givens, T., and Luedtke, A. (2004). The politics of European Union immigration policy: institutions, salience, and harmonization. *Policy Studies Journal*, 32(1), 145-165.

Gnydiuk, O. (2021). Bordering and Repatriation: Displaced Unaccompanied Children from the Polish–Ukrainian Borderland after World War II. *Journal of Borderlands Studies*, 36(2), 201-218.

Gold, S.J., & Nawyn, S.J. (Eds.). (2013). *Routledge International Handbook of Migration Studies* (1st ed.). *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9780203863299>.

Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K., & Carrera, S. (2015). What is Happening to the Schengen Borders?. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 86.

Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International organization*, 41(3), 491-517.

Hammarberga, T. (2010). Unaccompanied and separated migrant children in Europe: legal perspectives and policy challenges. In Farrugia, R., & Touzenis (Eds.) *The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe. Migrating alone: unaccompanied and separated children's migration to Europe*, 2(10), 173-178. 1 ed. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Holsti, K. (2000). Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999. *Japanese Journal of Political Science*, 1(1), 157-172. doi:10.1017/S1468109900210189.

Jaroszewicz, M. (2019) International organizations and politics of migration in Europe. In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 7(31), 401-409. 1 ed. Routledge.

Juss, S.S. (Ed.). (2013). *The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy* (1st ed.). *Routledge*.

Kanics, J., Hernández, D. S., & Touzenis, K. (Eds.). (2010). *Migrating alone: unaccompanied and separated children's migration to Europe. UNESCO*.

Kohli, R. (2007). *Social work with unaccompanied asylum-seeking children*. Bloomsbury Publishing.

Luedtke, A. (2019). Migration governance in Europe: a historical perspective. In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 1(1), 15-25. 1ed. Routledge.

Mandić D. (2021) "What is the force of forced migration? Diagnosis and critique of a conceptual relativization". Cambridge, MA. *Sociology Department, Harvard University*.

Marrus, M. R. (2002) *The Unwanted: European Refugees from the First World War through the Cold War*. Philadelphia, PA: *Temple University Press*.

Marta, J. (2021), “Refugiados menores desacompanhados na União Europeia: Breve análise das limitações dos métodos de avaliação de idade e do mecanismo europeu de recolocação”, in *Revista Migrações*, Observatório das Migrações, dezembro 2021, n.º 17, Lisboa: ACM, pp. 27-46

Massari, M. (2015). At the Edge of Europe: The Phenomenon of Irregular Migration from Libya to Italy. In: Massey, S., Colucello, R. (eds) *Eurafrican Migration: Legal, Economic and Social Responses to Irregular Migration*. *Palgrave Pivot*, London. Disponível em: [https://doi.org/10.1057/9781137391353\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137391353_2) (Acedido a: 21 fevereiro 2023).

Menjívar, C., & Perreira, K. M. (2019). Undocumented and unaccompanied: Children of migration in the European Union and the United States. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(2), 197-217.

Mets, K. (2021). The fundamental rights of unaccompanied minors in EU asylum law: a dubious trade-off between control and protection. In *ERA Forum* (Vol. 21, No. 4, pp. 625-637). Berlin/Heidelberg: *Springer Berlin Heidelberg*.

Moore, K. (2013). ‘Asylum shopping’ in the neoliberal social imaginary. *Media, Culture & Society*, 35(3), 348-365.

Nawyn, S. J. (2013) Refugee resettlement policies and pathways to integration. In Gold, S.J., & Nawyn, S.J. (Eds.) *Routledge International Handbook of Migration Studies*, 2(9), 107-119. 1 ed. Routledge.

Nicolas, C. (2019b) “‘Hell on earth’: The Moria refugee camp on the Greek island of Lesbos”, *Euractiv*, 11 January. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/moria-refugee-camp-on-greek-island-of-lesbos-hell-on-earth/> (Acedido a: 15 julho 2023).

Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU refugee policies and politics in times of crisis: Theoretical and empirical perspectives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3-22.

Niemann, A., and Speyer, J. (2017). A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard.

Oliveira, C. R. (2023), Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Relatório Estatístico do Asilo 2023 do Observatório das Migrações, *Coleção Imigração em Números OM*, Lisboa: ACM.

Oliveira, C.R. de (2020) Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal RELATÓRIO ESTATÍSTICO DO ASILO 2020. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/440932/Sumario-Relatorio-Asilo-2020-OM.pdf/049c6fa4-4bfe-4354-b155-c16475afeda8> (Acedido a: 19 agosto 2023).

Orchard, P. (2016). The contested origins of internal displacement. *International Journal of Refugee Law*, 28(2), 210-233.

Papoutsis, E. (2020) The Protection of Unaccompanied Migrant Minors Under International Human Rights Law: Revisiting Old Concepts and Confronting New Challenges in Modern Migrant Flows, *American University International Law Review*: Vol. 35: Iss. 2, Article 3. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1997&context=auilr>

Petry, R., Sommarribas, A., Adao Do Carmo, K., & Nienaber, B. (2018). (Member) States' Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination. LU EMN NCP.

Pobjoy, J. (2017). Situating the Refugee Child in International Law. In *The Child in International Refugee Law* (Cambridge Asylum and Migration Studies, pp. 13-43). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316798430.004

Ripoll Servent, A., & Trauner, F. (2014). Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after ‘communitarization’. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1142-1162.

Roberto, S., & Moleiro, C. (2021). De menor a maior: acolhimento e autonomia de vida em menores não acompanhados (Vol. 69). *Observatório das Migrações*, ACM, IP.

Sandermann, P., Husen, O., & Zeller, M. (2017). European welfare states constructing “Unaccompanied Minors”—A comparative analysis of existing research on 13 European countries. *Social Work & Society*, 15(2).

Scipioni, M. (2018) ‘Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis’, *Journal of European Public Policy* 25(9): 1357–75

Serrano Caballero, E. (2018). Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea. *Revista de El Colegio de San Luis*, 8(15), 135-169.

Servent, A. R. (2015). Institutional and policy change in the European Parliament: Deciding on freedom, security and justice (Vol. 34). *Basingstoke: Palgrave Macmillan*.

Servent, A. R. (2019) EU institutions: venue for restrictions or liberal constraints? In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 2(9), 109-117. 1 ed. Routledge.

Sourander, A. (1998). Behavior problems and traumatic events of unaccompanied refugee minors. *Child abuse & neglect*, 22(7), 719-727.

Sousa, L., Costa, P. M., Albuquerque, R., Magano, O., & Bäckström, B. (2021). Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento (Vol. 68). *Observatório das Migrações*, ACM, IP.

Stein, B. N. (1986). Durable solutions for developing country refugees. *International Migration Review*, 20(2), 264-282.

Steiner, N., Gibney, M., & Loescher, G. (Eds.). (2003). *Problems of protection: the UNHCR, refugees, and human rights*. Psychology Press.

Tomás, C., Trevisan, G., de Carvalho, M. J. L., & Fernandes, N. (Eds.). (2021). *Conceitos-chave em Sociologia da Infância. Perspetivas Globais/ Key concepts on Sociology of Childhood. Global Perspectives.* UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.36>

Van Meeteren, M. (2014). Irregular migrants in Belgium and the Netherlands: Aspirations and incorporation. *Amsterdam University Press.*

Vannelli, M. (2022). The Unaccompanied Child's Right to Legal Assistance and Representation in Asylum Procedures under EU Law. *Laws*, 11(1), 11.

Wasserfallen, F., 2010. The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice Shapes Policymaking in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(8), pp. 1128–1146.

Watters (2013). Refugees and forced migrants. In Gold, S.J., & Nawyn, S.J. (Eds.) *Routledge International Handbook of Migration Studies*, 2(8), 99-106. 1 ed. Routledge

Weinar, A., Bonjour, S., & Zhyznomirska, L. (Eds.). (2018). *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe.* Routledge.

Zaun, N (2019) A common European asylum system? How variation in Member States' administrative capacity undermines EU asylum harmonization. In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 5(25), 315-329. 1 ed. Routledge.

Zhyznomirska, L. (2019) Politics of irregular migration in Europe: moving beyond an EU-driven research agenda. In Weinar, A., Bonjour, S., Zhyznomirska, L. (Eds) *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, 4(16), 199-212. 1 ed. Routledge.

## **ANEXO A – GUIÃO DAS PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS**

**P1:** Dados gerais sobre o acolhimento de menores não acompanhados (MNA) nas associações/organizações entrevistadas:

- Quantos MNA acolhem no momento da entrevista;
- Qual o intervalo das idades e o sexo dos MNA que acolhem;
- Quais os países de origem dos MNA;
- E sob que programas as associações/organizações acolhem os MNA.

**P2:** Os principais obstáculos que as associações/organizações têm observado no acolhimento de MNA em Portugal.

**P3:** Os principais obstáculos que as associações/organizações têm observado na integração de MNA em Portugal.

**P4:** Qual é o papel das entidades (escolas, hospitais, centros de saúde) envolvidas no pedido de asilo na integração de MNA na sociedade portuguesa.

**P5:** Quais são as políticas/diretrizes seguidas pelas associações/organizações para os MNA que estão na transição para a maioridade.

**P6:** Como é feito o acompanhamento psicológico dos MNA. (Compreender o envolvimento das entidades públicas e da sociedade civil neste tipo de resposta).

**Outros tópicos a abordar:**

**T1:** Quais são as políticas/ diretrizes seguidas no reagrupamento familiar.

**T2:** Que reformas e políticas são necessárias, tanto a nível internacional e europeu como nacional para melhorar o acolhimento e integração de MNA em Portugal.

**T3:** Como as associações/organizações têm lidado com as dependências de alguns jovens não acompanhados com estupefacientes.

**T4:** Como funciona a divisão de responsabilidades entre as entidades estatais e a sociedade civil no que concerne a integração de MNA.

**T5:** A importância do papel da sociedade civil no acompanhamento psicológico dos MNA em Portugal.

**T6:** Quais são os procedimentos no acolhimento de MNA que aguardam a concessão do pedido de proteção/asilo.

## **ANEXO B – LISTA DAS ENTREVISTAS**

**Entrevista 1:** Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (Conselho Português para os Refugiados). Entrevista realizada à Coordenadora da CACR, no dia 5 de junho de 2023, por videoconferência.

**Entrevista 2:** Organização Internacional para as Migrações Portugal. Entrevista realizada à Assistente de Projeto, no dia 5 de julho de 2023, por videoconferência.

**Entrevista 3:** Casa do Farol (Fundação O Século) (Instituição de Solidariedade Social). Entrevista realizada à Coordenadora Técnica da instituição, no dia 14 de julho de 2023, por videoconferência.

**Entrevista 4:** Jurista perita em direito de asilo. Entrevista realizada no dia 2 de agosto de 2023, por videoconferência.

**Entrevista 5:** Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (Alto Comissariado para as Migrações). Entrevista realizada por escrito no dia 7 de setembro de 2023.

**Entrevista 6:** Secretária de Estado da Igualdade e Migrações. Entrevista realizada à Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, no dia 26 de setembro de 2023, por videoconferência.

Nota: Informação de acordo com o preenchimento do formulário do consentimento informado. As declarações de consentimento informado e a prova de realização das entrevistas são disponibilizadas para consulta ao júri designado para as provas públicas de atribuição de grau de mestre no mestrado de Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

# ANEXO C – FORMULÁRIO DO CONSENTIMENTO INFORMADO DAS ENTREVISTAS

## DECLARAÇÃO DO CONSENTIMENTO INFORMADO

Tema da dissertação: “Políticas de Integração e Acolhimento de refugiados na UE.  
Menores não acompanhados – o caso português”

Eu, \_\_\_\_\_ aceito de minha livre vontade, participar nesta entrevista conduzida pela aluna de mestrado de Ciência Política e Relações Internacionais Edita Kupriyanova sob a orientação da Prof. Ana Santos Pinto, no âmbito da dissertação de mestrado.

Aceito responder por escrito/ em entrevista online, com gravador/ sem gravador. Aceito que seja feita referência ao meu nome e cargo / ao meu cargo apenas. Não aceito que seja feita referência ao meu nome ou cargo.

Caso aceite o uso da entrevista para fins académicos, a designação preferencial do cargo a ser usada é \_\_\_\_\_.

Assinaturas,

Participante: \_\_\_\_\_

Aluno: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023