CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE



Comité das Questões Migratórias

Integração das pessoas migrantes: complementaridade entre sociedade civil e instituições

Síntese da visita de estudo ao terreno

Lisboa (Portugal) – Barcelona (Catalunha, Espanha)

Elaborada com base nos relatórios do Sr. Daniel Guéry (vice-presidente) e do Sr. Marc Van den Reeck (membro da Mesa)

12 – 16 de outubro de 2026

Introdução

De 12 a 16 de outubro de 2026, o Sr. Daniel Guéry (vice-presidente) e o Sr. Marc Van den Reeck (membro da Mesa) realizaram, em nome do Comité das Questões Migratórias da Conferência das OING, uma visita de estudo a Lisboa (12–13 de outubro) e depois a Barcelona (14–16 de outubro).

A visita insere-se no mandato confiado ao Comité em 2026: «a complementaridade do papel da sociedade civil e das instituições públicas no acompanhamento das pessoas migrantes rumo a uma integração assente no acesso ao trabalho, no diálogo cultural e na adesão aos valores fundamentais europeus». Dá continuidade às recomendações do Comité de 2023 (acesso aos direitos e aos serviços) e de 2025 (alojamento).

Esta síntese baseia-se nos dois relatórios de visita, na nota conceptual de 30 de maio de 2026, na nota sobre a integração de 14 de janeiro de 2026 e no questionário «Complementaridade». A parte I cruza as observações das duas cidades; a parte II retira delas recomendações ligadas ao mandato.

I. Ensinamentos das visitas ao terreno em Lisboa e Barcelona

Os dois contextos diferem na sua história migratória, mas convergem num ponto: a proximidade local é a melhor alavanca de integração, desde que apoiada por uma garantia nacional ou regional.

1. Dois contextos contrastados

	Lisboa – Portugal	Barcelona – Catalunha
Dimensão	1,5 milhões de chegadas em dois anos para 11 milhões de habitantes	2 milhões de pessoas nascidas no estrangeiro, o dobro de há dez anos
Origens	Forte proporção de lusófonos; não lusófonos sobretudo do Nepal, do Bangladesh e da Índia	Três quartos de fora da UE, sobretudo latino-americanos (Peru, Colômbia, Venezuela); importantes comunidades paquistanesa e bangladeshiana

	Lisboa – Portugal	Barcelona – Catalunha
Estatuto e emprego	Direito a trabalhar antes da regularização, sem proteção social em caso de perda do emprego	55 % em situação irregular, 80 % sem emprego ou na economia informal (área metropolitana)
Regularização	Procedimentos longos, disfunções da AIMA	Regularização extraordinária da primavera de 2026: 250 000 pedidos, 83 000 deferidos
Habitação	Nenhum investimento em habitação acessível há décadas	40 % das pessoas migrantes partilham o mesmo quarto
Governação	Proximidade através das freguesias e dos centros CLAIM	Conselho de participação da Generalitat e 8 mesas territoriais

Números tal como comunicados pelos interlocutores ouvidos.

2. Governação: uma ação de proximidade apoiada num quadro nacional ou regional

- ✓ **Uma temporalidade longa.** Em Lisboa, todos os interlocutores insistem: a integração só se concretiza a longo prazo, o que exige uma estratégia estável.
- ✓ **A proximidade como método.** Em Portugal, a cooperação entre as freguesias e as ONG permite identificar as situações individuais e dar-lhes uma resposta adequada.
- ✓ **As fragilidades da descentralização.** A sociedade civil portuguesa receia meios municipais limitados, mudanças de rumo após cada eleição e o apagamento de uma estratégia nacional.
- ✓ **A resposta catalã.** Perante a recusa de alguns municípios em aplicar a lei, a Generalitat legisla para garantir a sua aplicação em todo o território, antecipando um avanço da extrema-direita nas câmaras municipais.
- ✓ **Uma concertação estruturada.** O conselho de participação catalão reserva lugares às pequenas ONG; oito mesas territoriais asseguram a visão de proximidade. Responde diretamente ao risco, assinalado em Lisboa, de marginalizar as pequenas organizações, muitas vezes as mais próximas das pessoas migrantes.
- ✓ **Uma transversalidade desigual.** A Generalitat adotou uma estratégia de integração transversal, destinada a mobilizar todos os seus departamentos. A sua aplicação continua muito desigual consoante os setores: efetiva na educação, é-o muito menos no departamento da infância e juventude.

3. A criança e a escola, pontes para a integração

As duas cidades fazem a mesma constatação: a criança que aprende a língua na escola leva a família consigo para a integração. Em certas comunidades étnicas, é quase o único caminho para a integração das mães que permanecem «escondidas» na esfera familiar.

- ✓ O programa português **TEIP** (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) identifica os bairros em função da pobreza e da diversidade cultural. Mesmo sem financiamento sistemático, cria uma dinâmica de cooperação entre autarquias e ONG.
- ✓ O **Agrupamento de Escolas Passos Manuel** (45 % de alunos de origem estrangeira, projeto «Espaço Mais») oferece uma aprendizagem do português ajustada às necessidades e talentos de cada aluno e reúne à sua volta uma rede local de ONG e de serviços públicos.
- ✓ Pelo contrário, a criança torna-se um obstáculo quando não existem respostas de guarda para os mais pequenos: a mãe não pode então formar-se, nem trabalhar, nem participar na sociedade que a rodeia.

4. Emprego e autonomia: o trabalho formal como chave

- ✓ **A regularização abre o emprego formal.** Para a Generalitat, a regularização extraordinária facilita a integração, elimina a margem de exploração e contribui para a segurança social.

- ✓ **Prazos injustificados.** Os dois anos de espera antes de poder trabalhar após o registo são considerados inúteis, e mesmo nefastos, para o processo de integração.
- ✓ **A desqualificação.** Em Lisboa, o reconhecimento incerto dos diplomas remete pessoas qualificadas para empregos inferiores e expõe-nas à exploração.
- ✓ **A empresa parceira.** A Fundação Hospital Sant Joan de Déu em Barcelona (projeto En Marxa) constrói com empresas uma formação certificada que conduz a um emprego.
- ✓ **Uma ambivalência económica.** A forte procura de mão de obra (nomeadamente na agricultura) alimenta o emprego irregular: a sociedade tolera a irregularidade que lhe é útil, o que a delegação qualifica de instrumentalização das pessoas migrantes.

5. Habitação e dignidade: condições prévias

Várias ONG de Lisboa consideram a falta de habitação acessível um obstáculo maior do que a barreira linguística; a extrema-direita explora-a contra os migrantes. A sociedade civil dispõe aqui apenas da alavanca da advocacia.

Em Barcelona, a União das Comunidades Muçulmanas da Catalunha faz a mesma constatação: a crise da habitação afeta toda a população e decorre da ausência de uma política de habitação social; no entanto, é imputada aos imigrantes, que os partidos de extrema-direita apontam como responsáveis.

Em Barcelona, o **hospital de campanha de Santa Anna** (78 % das pessoas acolhidas são migrantes, na sua maioria sem documentos) mostra o que é um acompanhamento holístico: um lugar seguro, cuidados de saúde, refeições, redes sociais, preparação para o emprego e contestação das recusas de registo ou das exclusões ilegais dos serviços. As pessoas recuperam aí a sua dignidade, condição da sua inserção.

6. Direitos e procedimentos: a vida familiar e o tempo administrativo

- ✓ A sociedade civil portuguesa lamenta um retrocesso do reagrupamento familiar, incluindo para comunidades culturalmente próximas como a brasileira, quando a integração se faz melhor em família do que sozinho.
- ✓ A duração dos procedimentos preocupa em todo o lado. Em Lisboa, deve-se tanto às disfunções da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) como a um recuo da vontade política, ainda assim menor do que noutros países.

7. Diálogo intercultural e papel das religiões

- ✓ Nos dois países, as instituições caritativas cristãs (nomeadamente a Cáritas) são credíveis, apoiadas pelos poderes públicos e presentes em quase todas as iniciativas.
- ✓ Em Lisboa, o imã da Mesquita Central organiza aulas de língua para homens e para mulheres e prega maioritariamente em português a favor de uma integração efetiva, assinalando embora uma radicalização incipiente entre alguns jovens.
- ✓ Em Barcelona, a comunidade muçulmana é bastante numerosa e crescente: mais de 400 oratórios na Catalunha, dos quais mais de 35 em Barcelona. O encontro com a União das Comunidades Muçulmanas da Catalunha (mais de 25 associações) permite retirar três ensinamentos:
    - **Um papel de orientação.** As mesquitas e os oratórios são muitas vezes o primeiro lugar de acolhimento dos recém-chegados. Mediadores e tradutores voluntários encaminham-nos para o serviço competente: câmara municipal, Generalitat, serviço público de emprego ou associações do bairro. Durante as regularizações, a Generalitat e os municípios apoiam-se nestas associações para informar toda a população imigrante.
    - **O passa-palavra.** Na falta de meios próprios, a comunidade mobiliza as suas redes: uma cama em casa de um fiel durante um ou dois meses, ou o contacto com empregadores da construção e dos transportes.

- **As redes sociais face à desinformação.** Questionada sobre a falta de contrapeso à extrema-direita nas redes sociais, a União reconhece que esta está aí mais presente e chega mais aos jovens, ao passo que as associações têm uma influência limitada. Deseja parcerias com os poderes públicos, mais bem dotados de meios de comunicação, e um apoio aberto a todas as associações religiosas.

8. Opinião pública e narrativas tóxicas

Um discurso hostil amplamente difundido alimenta a desconfiança em relação à sociedade civil, mesmo dentro das ONG. Os dois delegados insistem na necessidade de lugares e plataformas para falar de migração, coordenar as ações e responder a estes discursos. Segundo o Presidente do Parlamento da Catalunha, o objetivo é que cada pessoa sinta que o seu país é «aquele onde vivem os seus filhos», e não aquele onde viviam os seus pais.

9. Boas práticas a reter

Prática	Local	Atores	O que traz
Conselho de participação com lugares reservados às pequenas ONG	Catalunha	Generalitat, ONG	Concertação estruturada e representativa
8 mesas territoriais	Catalunha	Generalitat, atores locais	Conhecimento aprofundado das realidades locais
Lei regional que garante a aplicação da lei por todos os municípios	Catalunha	Generalitat	Proteção contra mudanças políticas locais
Cooperação freguesias–ONG	Lisboa	Freguesia da Misericórdia, ONG	Respostas individualizadas de proximidade
Balcões de proximidade: Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM)	Lisboa	CEPAC, autoridades públicas	Acolhimento, orientação e acesso aos direitos o mais perto possível das pessoas
Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	Portugal	Estado, escolas, ONG	Identificação dos bairros e cultura de cooperação
Português ajustado e rede local em torno da escola	Lisboa	Agrupamento de Escolas Passos Manuel	A escola como eixo da integração familiar
Formação certificada que conduz ao emprego	Barcelona	Sant Joan de Déu (En Marxa), empresas	Acesso direto a um emprego qualificado
Acompanhamento integral e defesa dos direitos	Barcelona	Hospital de campanha de Santa Anna	Dignidade recuperada, porta para a inserção
Plataformas entre ONG	Barcelona	Cáritas, plataforma de organizações cristãs	Abordagem holística e coordenada
Interlocutores dedicados às comunidades religiosas (Direção-Geral dos Assuntos Religiosos; Gabinete dos Assuntos Religiosos)	Catalunha	Generalitat, Câmara Municipal de Barcelona	Canal estável para informar e orientar as pessoas migrantes através das suas comunidades
Pregação na língua nacional e aulas de língua	Lisboa	Comunidade muçulmana	Diálogo intercultural promovido a partir de dentro

II. Recomendações propostas pelo Comité das Questões Migratórias

O Comité propõe 16 recomendações operacionais, organizadas segundo os eixos do seu mandato e dirigidas aos Estados-membros, às autarquias e regiões, aos empregadores e às organizações da sociedade civil. Cada uma remete para a observação no terreno que a fundamenta.

A. Complementaridade entre instituições públicas e sociedade civil

R1 **Institucionalizar a concertação.** Criar instâncias permanentes de diálogo entre poderes públicos e ONG, com lugares reservados às pequenas associações de base e uma cobertura territorial.

- **Fundamento:** conselho de participação e 8 mesas territoriais da Catalunha; risco de marginalização das pequenas ONG assinalado em Lisboa.
- **Destinatários:** Estados, regiões, autarquias.

R2 **Apoiar a proximidade numa garantia nacional ou regional.** Acompanhar qualquer descentralização de uma estratégia nacional, de meios transferidos e de um mecanismo que garanta a aplicação uniforme da lei por todos os municípios.

- **Fundamento:** preocupações da sociedade civil portuguesa; lei regional catalã face aos municípios relutantes.
- **Destinatários:** Estados, regiões.

R3 **Assegurar a continuidade das políticas de integração.** Prever financiamentos plurianuais para as ONG e as autarquias, para que a ação não dependa do calendário eleitoral.

- **Fundamento:** integração «a longo prazo», risco de descontinuidade após as eleições autárquicas (Lisboa).
- **Destinatários:** Estados, autarquias, financiadores.

R4 **Desenvolver balcões de proximidade de gestão partilhada.** Generalizar centros locais de apoio em que uma ONG acreditada assegure o acolhimento em articulação com os serviços públicos, e incentivar as plataformas entre ONG.

- **Fundamento:** centros CLAIM (Lisboa); plataformas da Cáritas e de organizações cristãs (Barcelona).
- **Destinatários:** autarquias, ONG.

B. Acesso ao emprego e autonomia

R5 **Abrir rapidamente o acesso ao trabalho formal.** Reduzir os prazos de espera antes da autorização de trabalho e manter uma proteção social durante o período de transição, incluindo em caso de perda do emprego.

- **Fundamento:** dois anos de espera considerados inúteis (Catalunha); ausência de proteção social antes da regularização (Portugal); efeitos positivos da regularização extraordinária.
- **Destinatários:** Estados.

R6 **Acelerar o reconhecimento das qualificações.** Instituir procedimentos simples e rápidos de reconhecimento de diplomas e competências.

- **Fundamento:** desqualificação e exploração de pessoas qualificadas (Lisboa).
- **Destinatários:** Estados, organismos profissionais.

R7 **Incentivar as parcerias entre empresas e ONG.** Apoiar as formações certificadas concebidas em conjunto com os empregadores e que conduzam a um emprego.

- **Fundamento:** projeto En Marxa da Fundação Sant Joan de Déu (Barcelona).
- **Destinatários:** empregadores, ONG, serviços de emprego.

R8 **Combater o emprego informal e a exploração.** Reforçar as inspeções nos setores de forte procura e proteger os trabalhadores que denunciam abusos, para pôr fim à tolerância da irregularidade «útil».

- **Fundamento:** agricultura e emprego irregular, instrumentalização constatada (Barcelona).
- **Destinatários:** Estados, inspeções do trabalho.

R9 **Eliminar os obstáculos à autonomia das mulheres.** Oferecer respostas de guarda para crianças pequenas articuladas com as aulas de língua e os percursos de inserção.

- **Fundamento:** mães «escondidas», falta de respostas de guarda como obstáculo (Lisboa).
- **Destinatários:** autarquias, ONG.

R10 **Fazer da habitação acessível um pilar da integração.** Relançar o investimento em habitação acessível e inscrevê-la nas estratégias de integração, na linha da recomendação do Comité de 2025.

- **Fundamento:** habitação mais bloqueadora do que a língua (Lisboa); 40 % de sobreocupação (Barcelona); ausência de política de habitação social e crise imputada aos migrantes (Lisboa, Barcelona).
- **Destinatários:** Estados, autarquias.

C. Diálogo intercultural e coesão social

R11 **Fazer da escola o eixo da integração familiar.** Identificar territórios educativos prioritários dotados de meios, oferecer uma aprendizagem da língua ajustada às necessidades e construir redes locais que associem famílias, ONG e serviços públicos.

- **Fundamento:** TEIP e Agrupamento de Escolas Passos Manuel (Lisboa); papel das crianças nas duas cidades.
- **Destinatários:** Estados, autarquias, estabelecimentos de ensino.

R12 **Associar as comunidades religiosas e os responsáveis comunitários.** Apoiar as que promovem a língua do país e a integração, e trabalhar com elas na prevenção da radicalização.

- **Fundamento:** ação do imã da Mesquita Central de Lisboa; papel das organizações caritativas cristãs encontradas em Lisboa e em Barcelona; função de acolhimento e orientação dos oratórios de Barcelona; interlocutores dedicados da Generalitat e da Câmara Municipal de Barcelona.
- **Destinatários:** autarquias, comunidades, ONG.

R13 **Criar espaços de debate e contrariar os discursos tóxicos.** Abrir lugares e plataformas para falar de migração e divulgar dados fiáveis, incluindo nas redes sociais em parceria com os poderes públicos, para restaurar a confiança na sociedade civil.

- **Fundamento:** narrativa tóxica e desconfiança constatadas nas duas cidades; fraca presença das associações nas redes sociais face à extrema-direita (Barcelona).
- **Destinatários:** autarquias, ONG, comunicação social.

D. Respeito pelos valores fundamentais europeus e pelos direitos

R14 **Garantir procedimentos em prazos razoáveis.** Dotar as administrações da imigração dos meios humanos e técnicos necessários para decidir com rapidez.

- **Fundamento:** disfunções da AIMA e lentidão das decisões (Portugal).
- **Destinatários:** Estados.

R15 **Preservar o reagrupamento familiar.** Garantir o direito ao respeito pela vida familiar (artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos) evitando retrocessos, sendo a família um fator de integração.

- **Fundamento:** retrocesso constatado em Portugal, incluindo para os cidadãos brasileiros.
- **Destinatários:** Estados.

R16 **Promover os valores democráticos através de um diálogo intercultural recíproco.** Construir com as ONG espaços de educação intercultural e de diálogo que reúnam pessoas migrantes e sociedade de acolhimento, bem como percursos que associem língua, conhecimento dos direitos e do quadro democrático, igualdade entre mulheres e homens e participação na vida local; garantir um acesso não discriminatório aos serviços.

- **Fundamento:** ação de Santa Anna contra as exclusões ilegais dos serviços; aulas de língua e pregação em português na Mesquita Central de Lisboa; comunicado da Conferência das OING «Migração e contexto eleitoral» (abril de 2024), que apela a «um processo dinâmico recíproco de educação intercultural e de diálogo autêntico entre todas as partes interessadas».
- **Destinatários:** Estados, autarquias, ONG.

Conclusão e seguimento proposto

A visita confirma a análise defendida pelo Comité das Questões Migratórias desde o início dos seus trabalhos sobre a integração: uma política migratória centrada no controlo das fronteiras continua incompleta sem uma política de integração ambiciosa, levada a cabo em conjunto pelas instituições e pela sociedade civil.

O Comité propõe prolongar este trabalho de duas formas. As recomendações aqui formuladas destinam-se a alimentar o projeto de Recomendação do Comité sobre a integração, previsto até ao final do seu mandato, e a abrir assim um diálogo com as outras instâncias do Conselho da Europa.

A presente síntese será igualmente partilhada com o Congresso dos Poderes Locais e Regionais, na sequência da consulta às autarquias e regiões lançada a 7 de maio de 2026. As experiências de Lisboa e de Barcelona mostram que a complementaridade entre instituições públicas e sociedade civil se constrói em grande medida ao nível local.

Documentos de referência

- Nota introdutória sobre a integração das pessoas migrantes, grupo de trabalho do Comité das Questões Migratórias, 14 de janeiro de 2026
- Nota conceptual da visita de estudo a Espanha e Portugal, 30 de maio de 2026
- Relatório de visita a Lisboa – Portugal, 12–13 de outubro de 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)
- Relatório de visita a Barcelona – Catalunha – Espanha, 14–16 de outubro de 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)

Estrasburgo, outubro de 2026