

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal
Procedimentos e práticas de intervenção

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

Sabrina Raquel Pereira Carvalho

Orientadores: Professor Doutor Octávio Sacramento
Professor Doutor Pedro Gabriel Silva



Vila Real, 2017

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal
Procedimentos e práticas de intervenção

Dissertação de Mestrado em Serviço Social

Sabrina Raquel Pereira Carvalho

Orientadores: Professor Doutor Octávio Sacramento
Professor Doutor Pedro Gabriel Silva

Composição do Júri

Vila Real, 2017

Os orientadores:

Octávio José Rio do Sacramento
Escola de Ciências Humanas e Sociais, UTAD

Pedro Gabriel Silva
Escola de Ciências Humanas e Sociais, UTAD

“Antes da guerra ou conflito, o agora refugiado não tinha necessariamente posto a hipótese de emigrar (pelo menos não de forma urgente). Muitos tinham inclusive uma vida próspera, do ponto de vista económico e profissional, mas, de um momento para o outro, tudo se desmoronou. Resta-lhes então fugir para outro país sem hesitar, sabendo que podem ser mortos se regressarem, enquanto as condições políticas do país de onde partiram não se modificarem. Estão, portanto, presos num tempo e num lugar determinado, sujeitos não às suas próprias decisões sobre o modo como a partir daí conduzirão as suas vidas, mas condicionados por políticas de fronteira a nível mundial ou políticas sociais a nível nacional, que irão fazer deles seres tendencialmente dependentes e passivos, durante um longo período.”

(Santinho, 2013, p. 8-9)

DEDICATÓRIA

Este estudo é dedicado a todos os refugiados e requerentes de asilo que, ao longo das suas vidas, cruzaram ou irão cruzar os seus caminhos em Portugal.

AGRADECIMENTOS

Agradeço de uma forma muito especial...

À minha família, pais e irmãos, que me apoiaram sempre, sem nunca hesitar, fazendo de mim uma pessoa muito feliz e realizada. Agradeço pelo amor, pela proteção, pela amizade, pelas palavras e conselhos e, sem dúvida, pela paciência que foram tendo comigo. Foram um suporte fulcral ao longo deste percurso, sendo portanto o apoio deles, incomparável. Não desvalorizando assim, todas as pessoas que estiveram comigo e que fizeram parte deste caminho, porque num puzzle, todas as peças fazem sentido!

E, aos meus orientadores, Professor Doutor Octávio Sacramento e Professor Doutor Pedro Silva, pela dedicação, disponibilidade, ajuda, apoio, transmissão de conhecimentos, sugestões e opiniões que foram indispensáveis na concretização desta etapa. Sobretudo, pela confiança que em mim depositaram.

Aquele, obrigada, sincero e forte!

RESUMO

As políticas de acolhimento de refugiados requerem cada vez mais atenção, principalmente no que diz respeito ao modo como são estabelecidas e colocadas em prática, ao tipo de atores que envolvem (tanto os que se encontram diretamente ligados ao campo do trabalho social, como os agentes institucionais, sem esquecer os próprios refugiados) e aos seus potenciais efeitos na vida dos imigrantes, sobretudo no que diz respeito à sua integração. Através da abordagem de vários casos do norte de Portugal, o presente estudo evidencia um significativo conjunto de especificidades quanto aos processos de intervenção social no quadro do programa europeu de recolocação de refugiados. Presta-se atenção ao modo como, localmente, as estruturas institucionais de acolhimento disponibilizam as suas respostas em articulação com a Plataforma de Apoio aos Refugiados e com o Conselho Português para os Refugiados, as principais organizações nacionais de coordenação e encaminhamento. A explicitação e compreensão dos procedimentos e das práticas de intervenção das organizações que lidam diariamente, no terreno, com os refugiados desde que chegam a território nacional, constitui o objetivo central deste estudo. Paralelamente, procura-se identificar percursos de diáspora, sinalizar as políticas e os itinerários institucionais e mapear a arquitetura legislativa que regula o processo de acolhimento e integração dos refugiados. Assinalar as características internas do processo de acolhimento em Portugal, ou seja, os procedimentos e práticas de intervenção dos respetivos dispositivos de apoio social acompanhados, constitui, também, um dos objetivos do estudo. Procura-se, portanto, identificar e compreender as condições técnicas e institucionais para o acolhimento; os procedimentos efetivados aquando da receção, acolhimento e integração; e ainda a intervenção institucional perante os diferentes perfis de refugiados. São apresentados, neste seguimento, os papéis dos técnicos institucionais neste processo, em particular, o papel dos assistentes sociais. Em simultâneo são caracterizados, ainda que sucintamente, os quotidianos e as rotinas dos refugiados durante o processo de acolhimento e integração. Remete-se também para algumas limitações, efeitos perversos e/ou constrangimentos no âmbito dos processos de intervenção. O estudo reflete ainda, criticamente, sobre os quadros políticos no campo do asilo e das migrações no espaço Schengen e sobre a sua relação com as estruturas técnicas e institucionais existentes no terreno na União Europeia. Para a realização da pesquisa empírica foi privilegiado o método de estudo de caso alargado, realizando-se entrevistas semiestruturadas com técnicos, observação

participante nos diferentes contextos institucionais que assim o permitiram e pesquisa documental. Na perspetiva dos interlocutores, isto é, dos técnicos, existem determinados aspetos a necessitarem de alterações, especialmente quando se fala a um nível mais macro da intervenção. Ainda segundo os mesmos, os aspetos menos positivos da intervenção a um nível mais micro surgem devido à falta de consolidação da arquitetura legislativa que regula os processos de acolhimento e integração; a questões mais burocráticas que atrasam efetivamente o desenvolvimento dos processos; e à ausência de eixos de atuação institucional que poderiam, claramente, aumentar o sucesso das intervenções, como a aposta em formações específicas para o acolhimento e para atuação no âmbito da interculturalidade, ações de sensibilização com a comunidade de acolhimento, troca de informação entre entidades, desbloqueamento de verbas e a escuta mais ativa dos técnicos de terreno. A melhoria destes aspetos poderia, efetivamente, levar ao aumento da eficácia do trabalho e dos benefícios de todos os envolvidos neste processo.

Palavras-chave: Refugiados; Políticas; Organização e procedimentos do acolhimento; Intervenção social; Portugal.

ABSTRACT

Refugee reception policies require more and more attention, especially regarding the way they are established and put into practice, the type of actors involved (those directly involved in the field of social work and the refugees) and their potential effects on the lives of immigrants, especially concerning their integration. Analysing several cases from the north of Portugal, this study shows a significant set of specificities on social intervention processes within the framework of the European refugee resettlement program. It concerns the way local institutional host structures respond in articulation with the Refugee Support Platform and the Portuguese Refugee Council, the main national coordinating and referral organizations. The central objective of this study is to explain and understand the procedures and intervention practices of the organizations that deal daily with refugees on the ground since they arrive in the country. At the same time, it seeks to identify diaspora routes, to signal policies and institutional itineraries and to map the legislative architecture that regulates the process of reception and integration of refugees. Indicating the internal characteristics of the reception process in Portugal, i.e., the intervention procedures and practices of the accompanying social support devices, is also one of the objectives of the study. It is therefore sought to identify and understand the technical and institutional conditions for reception; the procedures in place for welcome, reception and integration; as well as institutional intervention regarding different refugee profiles. The roles of institutional technicians in this process, in particular the role of social workers, are presented below. At the same time, everyday life and refugee routines are briefly characterized during the process of reception and integration. It also refers to some limitations, perverse effects and / or constraints within the intervention processes. The study also reflects critically on the political frameworks in the field of asylum and migration in the Schengen area and their relationship with existing technical and institutional structures on the ground in the European Union. The method of extended case study was chosen for the accomplishment of the empirical research. Therefore it was carried out semistructured interviews with technicians, participative observation in the different institutional contexts which allowed it and documentary research. From the perspective of the interlocutors, i. e., the technicians, there are certain aspects that need to be changed, especially when speaking at a more macro level of the intervention. Still, according to them, at a more micro level, the less positive aspects of intervention arise due to the lack of consolidation of legislation that regulates the processes of reception and

integration; bureaucratic issues that effectively delay the development of processes; and the lack of institutional lines of action that could clearly increase the success of interventions, such as the emphasis on specific training for reception and interculturality, awareness courses with the host community, share of information between entities, unlocking funds and more active listening from the technicians at work. The improvement of these aspects could effectively lead to the increase of work efficiency and would benefit of all those involved in this process.

Keywords: Refugees; Policies; Host organization and procedures; Social intervention; Portugal.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	v
AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xiii
ÍNDICE DE QUADROS	xiii
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	7
METODOLOGIA	7
1.1. Escolhas iniciais.....	7
1.2. Riqueza de informações.....	10
1.3. Observando a realidade.....	11
1.4. A prática em múltiplos discursos.....	14
1.5. Concluindo, descomplicando.....	17
CAPÍTULO 2	19
MIGRAÇÕES, FRONTEIRAS E REFUGIADOS	19
2.1. Fronteiras políticas e fronteiras de cidadania	19
2.2. Migrantes ou refugiados?: as “palavras importam”.....	26
2.3. O sistema jurídico internacional de proteção aos refugiados.....	29
2.3.1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.....	31
2.3.2. Convenção relativa ao estatuto de refugiado.....	35
2.4. Políticas de acolhimento e de integração na União Europeia.....	37
CAPÍTULO 3	43
OS REFUGIADOS CHEGAM A PORTUGAL:	43
POLÍTICAS, ORGANIZAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE ACOLHIMENTO	43
3.1. Transposição das políticas da UE para o território português	43
3.2. Os números dos fluxos de refugiados	49

3.3. Pedidos de asilo em Portugal	54
3.4. Tramitação da chegada dos refugiados a Portugal.....	56
3.5. O Estado e as suas estruturas no processo de acolhimento.....	63
3.5.1. Ministério da Administração Interna e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	64
3.5.2. Alto Comissariado para as Migrações.....	65
3.6. Organizações de acolhimento da sociedade civil.....	66
3.6.1. Plataforma de Apoio aos Refugiados	66
3.6.2. Conselho Português para os Refugiados	71
3.6.3. União das Misericórdias Portuguesas e Cruz Vermelha	72
3.6.4. Serviço Jesuíta aos Refugiados	73
CAPÍTULO 4	77
O ACOLHIMENTO DE PROXIMIDADE	77
4.1. Programa de recolocação: a PAR, o CPR e as instituições locais	77
4.1.1. Perfil dos refugiados acolhidos	81
4.1.2. Preparação/formação prévia no sentido da capacitação para acolher	83
4.1.3. Receção e acolhimento.....	85
4.1.4. O processo de integração: a aprendizagem do português, a inserção laboral e a prática do culto religioso	90
4.1.5. Articulações interinstitucionais	96
4.1.6. Perfil dos técnicos institucionais	98
4.2. Serviço Social, assistentes sociais e a intervenção com refugiados.....	100
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXO – guiões de entrevista	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Deslocação global provocada por guerras, conflitos e perseguições;

Gráfico 2. Candidaturas a asilo apresentadas, pela primeira vez, na UE;

Gráfico 3. Países que mais pedidos de asilo receberam em 2015;

Gráfico 4. Pedidos de asilo em Portugal (2012-2016);

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Caracterização geral dos entrevistados;

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Limitações do DL n.º38/80 de 1 de agosto, revogadas pelo DL n.º70/93 de 29 de setembro;

Tabela 2. Serviços Especializados do ACM;

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CLAIM - Centros Locais de Apoio à Integração dos Imigrantes

CNAI - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

CNR – Centro Nacional para os Refugiados

CPR – Conselho Português para os Refugiados

DL – Decreto-Lei

ECM – Extended Case Method

FER – Fundo Europeu para os Refugiados

SJR – Serviço Jesuíta aos Refugiados

MAI – Ministério da Administração Interna

ONG – Organização Não Governamental

PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

UE – União Europeia

UMP – União das Misericórdias Portuguesas

INTRODUÇÃO

O presente estudo, realizado no âmbito do Mestrado em Serviço Social aborda, através de vários casos da zona Norte do país, diferentes modos de intervenção quanto ao acolhimento e integração de refugiados. As intervenções surgem no âmbito do programa da recolocação, sendo a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) e o Conselho Português para os Refugiados (CPR), as principais organizações encarregadas da coordenação e encaminhamento dos casos estudados.

O objetivo principal passa por identificar e explicitar todos os procedimentos e práticas de intervenção das organizações e instituições que lidam, diariamente, no terreno, com a problemática. Inicialmente, procuro fazer um enquadramento teórico das principais questões relacionadas com este fenómeno e com a problemática a ele associada, sem esquecer a ligação aos procedimentos e práticas de intervenção. São objeto de atenção todas as questões intrínsecas a este processo, desde que o refugiado se vê obrigado a fugir, até ao momento em que chega ao território nacional, em particular, às instituições locais de acolhimento. Começo, então, com uma abordagem macro, ao nível da União Europeia (UE) no que concerne às políticas, diretivas e esquemas de resposta à questão dos refugiados, passando posteriormente, para uma abordagem mais micro, ao nível nacional, onde dou ênfase aos modos como as referidas orientações macro são vertidas para dispositivos locais de intervenção.

Em termos de objetivos mais específicos, a investigação procura apontar os percursos de diáspora e os itinerários de políticas institucionais que os refugiados fazem e a arquitetura legislativa que regula o processo de acolhimento e integração. Posteriormente, procura-se apontar todas as características do processo de acolhimento em Portugal. Mais especificamente, analisam-se os dispositivos de apoio social aos refugiados, as condições técnicas e institucionais do acolhimento, os procedimentos realizados aquando da receção, acolhimento e integração. Enfim, procura-se perceber como se estabelece a intervenção institucional perante os perfis dos refugiados e, muito importante, também, pretende-se compreender quais os papéis dos técnicos neste processo, entre os quais o assistente social assume um protagonismo destacado. Neste âmbito, procura-se identificar as competências que são mobilizadas, assim como os instrumentos técnico e operativos a que recorrem. Depois, procura-se, também, indicar possíveis limitações, efeitos perversos e/ou constrangimentos no âmbito dos processos de intervenção acompanhados, à medida que se caracterizam os quotidianos e rotinas dos

refugiados durante o processo de acolhimento e integração. Por último e, como não poderia deixar de ser, procura-se, a partir da recolha micro-sociológica realizada, refletir criticamente sobre os quadros políticos no campo de asilo e das migrações no espaço Schengen e na sua relação com as estruturas técnicas e institucionais existentes no terreno na UE.

De modo a cumprir os objetivos supracitados, procurou-se usar a abordagem qualitativa, privilegiando-se o método de Estudo de Caso Alargado e, as técnicas da pesquisa documental, observação participante e realização de entrevistas. A pesquisa documental ocorreu em paralelo com o início de trabalho de campo. Para as entrevistas, foi delineado um guião, que, posteriormente, se alterava de acordo com a faceta de cada instituição e com as particularidades de cada entrevistado. No entanto, o guião seguiu sempre a mesma ordem: uma primeira seção para questões correlacionadas com a ideia de acolher e com os procedimentos prévios ao acolhimento; uma segunda, sobre os procedimentos realizados aquando a receção, o acolhimento e, a integração; uma última seção para as representações dos entrevistados acerca das políticas e dispositivos de acolhimento e acompanhamento de refugiados em Portugal (Anexo – guiões de entrevista).

O interesse pelo tema das migrações, em particular pela questão das migrações forçadas, surge muito no decorrer do tratamento que é dado aos refugiados. Pessoas que se veem obrigadas a fugir, a ter que deixar tudo para trás e que ainda se deparam com fronteiras encerradas, com obstáculos à plena expressão da sua cidadania. Falamos de uma Europa que há mais de 50 anos se veste de defensora dos Direitos Humanos, mas que, nos últimos anos, tem dado sinais contraditórios, sendo a "crise dos refugiados" um fenómeno particularmente revelador de tal fragilidade e inconsistência entre o discurso assente nos direitos e a real ação política. Este fenómeno, desde logo ao ser tratado como "crise de refugiados", suscita medos, pânico moral e provoca sobressalto público, nomeadamente nos países de acolhimento, procurando as lideranças políticas de alguns destes países usar o fenómeno para cumprir agendas políticas próprias de fechamento cultural, nacionalismo e intolerância.

Assim, esta dissertação aborda toda a complexidade que existe por detrás deste fenómeno e, fruto dessa aproximação e entendimento da questão a diversos níveis, procura desenvolver um trabalho que possa contribuir para a mudança. Mudança assente numa análise crítica da questão e no pensar das condições de execução das políticas de acolhimento e integração até ao nível mais micro.

É imperativo recordar que a situação dos refugiados é trágica. Todos os dias morrem pessoas a tentar atravessar o Mar Mediterrâneo. De acordo com as estimativas da UNHCR (s.d.), até à data de 20 de abril de 2017, registaram-se 973 mortes/desaparecimentos (uma média de nove pessoas por dia). Muitas outras pessoas experimentaram outros percursos no intuito de conseguirem um lugar seguro. Globalmente, 2015 chegou mesmo a ser o ano que mais deslocações registou (65,3 milhões devido a guerras e conflitos). É preciso dar importância aos números. A soma das parcelas é elevada. Demasiado até. Mas vejamos alguns exemplos pois, só através destes conseguiremos compreender a verdadeira dimensão do problema. Se tivermos em conta o mesmo ano e, o mesmo número total de deslocações, podemos ver que 65,3 milhões correspondem, aproximadamente, a 13% da população da UE. Mais, 65,3 milhões supera o número total de população residente no Reino Unido (65.128.861) e, quase atinge o número total de população a residir em França (66 624 068) (PORDATA, 2017). Neste mesmo ano, a Europa apenas recebeu 1,3 milhões de pedidos de asilo, num universo de 510 milhões de habitantes. Portanto, uma pequena percentagem se compararmos com países como o Líbano e a Turquia, que receberam 1 milhão e 2,5 milhões de pessoas, respetivamente (Oliveira, 2017). Importa, assim, que nunca percamos a noção da dimensão desta tragédia humana, numa altura em que a exposição intensiva mediática aporta sérios riscos de banalização do fenómeno. Banalizar o sofrimento humano pode ser uma forma de desumanização. Convém, então, não deixar que isso aconteça. É importante que sejamos uma Europa que salva e, não uma Europa que deixa morrer.

A dissertação estrutura-se em quatro grandes capítulos. O primeiro, intitulado “Metodologia”, procura apontar para todo o trabalho de recolha de dados desenvolvido. Indicam-se quais as escolhas iniciais, nomeadamente quanto ao paradigma metodológico (abordagem qualitativa), quanto ao método (Método de Estudo de Caso Alargado) e quanto às técnicas de recolha de informação (pesquisa documental, observação participante e realização de entrevistas). Depois, descreve-se todo o trabalho de recolha de dados efetuado através de (i) pesquisa documental, uma técnica de recolha de dados muito importante, uma vez que me permitiu compreender, mais detalhadamente, as especificidades dos arranjos institucionais de intervenção e das práticas de acolhimento junto dos refugiados; (ii) observação participante (em instituições de acolhimento da zona Norte), pois são imensos os ganhos que podemos obter a partir de um observar mais intenso da realidade através do nosso olhar, ao abrigo de uma etnografia (Silva,

Sacramento & Mendonça, 2015); (iii) entrevistas semiestruturadas, que incidiram, sobretudo, nos técnicos institucionais das organizações que, a nível nacional, asseguram a distribuição dos refugiados que vão chegando a Portugal (PAR, CPR, Serviço Jesuíta aos Refugiados (SJR)) e, das instituições locais de acolhimento que acompanhei.

O segundo capítulo, "Migrações, Fronteiras e Refugiados", é eminentemente teórico e conceptual. Procura abordar a questão das fronteiras, designadamente as políticas de ordenamento dos fluxos migratórios e as políticas de cidadania. Na atualidade, o controlo sobre a mobilidade humana é cada vez maior, principalmente sobre aqueles que não se assemelham (Pena, 2012). Depois, a questão dos entraves internos impostos pelos diversos Estados para proteção dos seus cidadãos, através de mecanismos de controlo do acesso à cidadania excludentes de todos aqueles que não são reconhecidos como tais (Ribeiro & Rodrigues, 2012). Posteriormente, tratam-se os conceitos de “migrantes” e “refugiados”, conceitos tantas vezes usados de forma avulsa e indiscriminada, visto implicarem diferentes dispositivos de proteção. Em seguida, é trabalhada a questão da constituição do sistema jurídico internacional de proteção aos refugiados. É imprescindível fazê-lo, até porque falamos de um sistema que, atualmente, define o regime internacional dos refugiados e que visa a garantia “não discriminatória de direitos e liberdades fundamentais” (Reis & Menezes, 2014, p. 81). É abordada, neste sentido, a importância da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entidade que procura assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados, especialmente no que diz respeito “ao direito de buscar e gozar de refúgio seguro num outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem” (ACNUR, 2016a, p. 6) e, da constituição da Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados, que define o estatuto de refugiado (Convenção de Genebra, parágrafo 2º, Seção A, do artigo 1º). Esta estabelece, ainda, o princípio de *non-refoulement* (artigo 33º), através do qual, os Estados ficam impedidos de expulsar ou devolver um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Num último subtópico, apresenta-se o enquadramento legal e político ao nível da UE, ao mesmo tempo que se faz referência às múltiplas alterações que surgiram na política de asilo europeia desde os anos de 1980. Aponta-se, ainda, para a dificuldade que existe em estabelecer-se um consenso sobre as políticas migratórias, resultado da “dimensão plural e controversa das políticas migratórias” e da “própria atitude face aos fenómenos da mobilidade humana” (Pena, 2012, p. 10).

O terceiro capítulo, "Os refugiados chegam a Portugal: políticas, organizações e procedimentos de acolhimento", procura explicitar o enquadramento legal e político, agora ao nível nacional, sendo que Portugal, só a partir dos anos 1980, é que se tornou num país de acolhimento. Depois, procura-se fazer um enquadramento genérico do perfil destes refugiados, dando conta dos motivos das suas migrações, de onde vêm, através de que protocolos. Falamos de pessoas que, normalmente, chegam no âmbito do programa da recolocação, sendo este um programa nacional coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e que envolve o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e as organizações de acolhimento (PAR, CPR, União das Misericórdias e Cruz Vermelha). As organizações de acolhimento são quem articula, depois, com as instituições locais, sobretudo IPSSs, no sentido de averiguar quais as condições específicas para o acolhimento. Em seguida, procura-se abordar os itinerários migratórios e percursos burocráticos, indicando-se os principais itinerários (maioritariamente por mar) e os principais procedimentos quanto ao pedido de proteção internacional. Por fim, procura-se identificar o papel do Estado e das suas estruturas (Ministério da Administração Interna (MAI), SEF, ACM, PAR e CPR) no processo de acolhimento. Faz-se, ainda, referência ao papel do SJR.

O derradeiro capítulo, "O acolhimento de proximidade" assume-se como o "mais prático", uma vez que incide sobre os procedimentos de intervenção das instituições e técnicos, tanto ao nível local, como ao nível das estruturas intermediárias na colocação nacional dos refugiados. São apresentados, os diversos casos de acompanhamento no terreno (uns no âmbito dos processos da PAR e, outros no âmbito dos processos do CPR), ao mesmo tempo que se procura indicar as especificidades dos dois modos de organização e encaminhamento de processos no âmbito do acolhimento e integração. Posteriormente, alude-se para a importância do envolvimento das comunidades locais nestes processos (NSWRHS, 2004). Por fim, procura-se abordar o papel do Serviço Social, até porque a escala de complexidade do fenómeno migratório da atualidade tem desafiado o Serviço Social a repensar a intervenção, a formação e treino e, ainda, os tipos de investigação que os assistentes sociais desenvolvem (Williams & Graham, 2014).

Não podendo deixar de ser, a dissertação termina com uma conclusão, onde são tecidas considerações finais acerca de todo o trabalho de investigação.

CAPÍTULO 1

METODOLOGIA

1.1. Escolhas iniciais

Num processo de investigação, “o primeiro e mais intimidante problema é o de escolher um tópico para a pesquisa e definir os seus limites” (Krausz & Miller, 1974; cit. Portela, 1985, p. 17). Este foi, claramente, o meu grande problema inicialmente – determinar com alguma precisão o objeto e os objetivos da tese. Mas, era imprescindível fazê-lo, até porque era necessário estipular limites para avançar com a pesquisa empírica. Após ter definido a finalidade da pesquisa, tornou-se necessário adotar o paradigma metodológico mais apropriado tendo em conta o objeto e os objetivos da investigação¹. A abordagem qualitativa era, efetivamente, a abordagem mais adequada. De acordo com Godoy (1995, p. 63; cit. Freitas & Jabbour, 2011, p. 8-9), “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada”, bem como quando e, ainda segundo o mesmo autor, se procura compreender “a teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações” (p. 8-9). Portanto, nada mais ajustado, pois era exatamente isto que pretendia: compreender os processos locais de acolhimento em Portugal e, também e muito importante, compreender algumas das relações sociais e culturais que se estabelecem ao longo do processo de acolhimento e integração.

Posteriormente e já após a escolha da abordagem qualitativa, procurei escolher os métodos² e técnicas que fariam claramente a diferença nos resultados que pretendia obter. É verdade que, no que toca à abordagem qualitativa, são múltiplos os métodos que podemos utilizar. Porém, nem todos são ajustados aos objetivos que queremos atingir. Procurando fazer a escolha mais correta optei pelo Método de Estudo de Caso Alargado (“*Extended Case Method*” - ECM)³, uma vez que foi um método que me permitiu

¹ Na utilização dos métodos quantitativos e qualitativos, convém estarmos sempre conscientes que “os critérios de avaliação respetivos, bem como os objetivos a atingir, são bastante distintos e implicam pressupostos epistemológicos diversos” (Mendes, 2003, p. 2).

² Segundo Pardal e Lopes (2011, p. 12), “o método consiste, essencialmente, num conjunto de operações, situadas a diferentes níveis, que tem em vista a consecução de objetivos determinados. Corresponde a um corpo orientador da pesquisa que, obedecendo a um sistema de normas, torna possíveis a seleção e a articulação de técnicas, no intuito de poder desenvolver o processo de investigação. O método consiste, por tudo isso, num plano orientador de trabalho”.

³ A base do estudo de caso alargado é a observação participante (técnica que a seguir abordarei) e caracteriza-se pela intersubjetividade (o observador torna-se participante, podendo experienciar o mundo do outro);

combinar a etnografia e o estudo de caso⁴, possibilitando assim, a compreensão dos procedimentos e práticas de intervenção e a compreensão da relação entre os técnicos institucionais e os refugiados e vice-versa. A observação participante implicou acompanhar procedimentos dos técnicos das instituições em diversos momentos ao longo do processo recepção, acolhimento e integração nos mais diversos contextos de ação e interação social (como por exemplo, procedimentos correlacionados com a inscrição no centro de saúde, centro de emprego, segurança social, finanças, entre outros). Foram diversas as situações em que pude acompanhar os técnicos institucionais, bem como os próprios refugiados. Para além de se adequar ao objeto da investigação e de oferecer dados suscetíveis de escrutínio teórico, o método foi “operacionalmente exequível” (Minayo & Sanches, 1993, p. 239).

O ECM é um método que permite que se observem as situações a partir de baixo, do terreno local, sem negligenciar as forças extralocais que as modelam. Portanto, é um método que procura dar atenção às duplas vertentes, micro e macro, considerando-as como interactuantes (Alan Fine, 1991; Burawoy, 1991; Collins, 1981; cit. Estanque, 1998). É, ainda, um método que procura aplicar procedimentos reflexivos ao próprio trabalho etnográfico de modo a que se possa produzir generalizações a partir da observação de processos mais específicos, trata-se, enfim, de proceder do micro para o macro (Burawoy, 1998).

Como suporte deste método, recorri a um conjunto de técnicas de investigação em que se destacam a pesquisa documental, a observação participante e a realização de entrevistas semidirigidas⁵. A pesquisa documental, porque este é o começo, aliás, quase sempre a base de um trabalho de investigação e, tanto pode revelar aspetos novos sobre o objeto de estudo, como complementar informações obtidas por outras técnicas de recolha de dados. A observação participante, porque permite uma abordagem mais

pelo processo (as observações são projetadas no tempo e no espaço); pela estruturação (permite atender às forças externas que moldam os acontecimentos e as situações); e, pela reconstrução teórica (quadro teórico existente, procurando descobrir as anomalias e testar essa mesma teoria) (Mendes, 2003). A abordagem metodológica apoiada em etnografia, com enfoque de observação mais denso (Estanque, 1998) é efetivamente uma das características que distingue o estudo de caso alargado de estudo de caso.

⁴ Um método cada vez mais utilizado no âmbito das ciências humanas e sociais como procedimento de análise da realidade (Yin, 2005). Nas palavras de Yin (2001, p. 19; cit. Pardal & Lopes, 2011, p. 39) os estudos de caso “representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenómenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real”.

⁵ Sendo que estas últimas, a observação participante e a realização de entrevistas, permitem “conhecer as realidades concretas nas suas dimensões reais e temporais, o aqui e o agora no seu contexto social” (Serrano, 2004, p. 32; cit. Craveiro, 2007, p. 204).

intensa e uma análise mais aturada dos factos através de alguns dos atores sociais e em contexto de interação⁶. E, ainda, a realização de entrevistas semidirigidas, porque era fundamental saber quais os diversos pontos de vista e opiniões relativamente aos procedimentos e práticas de intervenção dos processos de acolhimento e de integração, nomeadamente, sobre a perspetiva dos técnicos que trabalham diariamente no terreno com estas particularidades. Portanto, considerei serem estas as técnicas que mais sentido fazia utilizar perante os objetivos pré-estabelecidos⁷. Foram também, os meios mais eficazes para conseguir obter informações fidedignas, uma vez que pude evidenciar os factos e tirar as minhas próprias conclusões sem a opinião de terceiros, sendo assim, a precisão e fiabilidade da informação recolhida, maiores. Mais, considerei importante utilizar estas três técnicas de recolha de dados, porque na verdade, a história da investigação social procura já há muito combinar, numa só investigação, múltiplos métodos de recolha e análise de informação (Duarte, 2009). Nas palavras de Freitas e Jabbour (2011, p. 17), “a utilização de múltiplas fontes e a triangulação dos dados e evidências das diversas fontes é um critério que aumenta a credibilidade e a confiabilidade dos resultados”⁸. Neste sentido, quando confrontada com a “pobreza de um dado processo de recolha de informação”, esta será automaticamente “compensada pelas potencialidades peculiares de um outro instrumento de pesquisa” (Portela, 1985, p. 16). As adaptações têm de ser, efetivamente, uma constante no processo de recolha de dados, até porque os métodos e técnicas de investigação não são “instrumentos de pesquisa prontos-a-usar em qualquer meio sócio-cultural” (Portela, 1985, p. 16). Deste modo, quando surgiam dificuldades, havia sempre uma ou outra técnica que permitia algumas compensações.

Após a tomada de decisão acerca do método e das técnicas que me auxiliassem na investigação, procurei passar para a parte mais prática que, de facto é aquela que nos permite encontrar e recolher/reunir muita informação, isto é, muitos dados sobre o objeto de estudo. Foi um processo de investigação no terreno que se iniciou cedo, em agosto de 2016, dado que me foi dada essa oportunidade por uma instituição de acolhimento, no

⁶ Através da perspetiva da observação participante, tenho a possibilidade de viver a situação a partir do interior e, a possibilidade de alcançar um nível mais elevado de precisão na informação (Pardal & Lopes, 2011).

⁷ Digo isto porque, certas técnicas podem ser adequadas sob determinadas situações e menos úteis noutras circunstâncias (Portela, 1985). No meu caso em concreto, foram efetivamente estas as técnicas mais adequadas e pertinentes para alcançar os objetivos, *à priori* determinados.

⁸ O conceito de triangulação “não apenas constitui, para alguns, uma das formas de combinar vários métodos qualitativos entre si e de articular métodos quantitativos e qualitativos, como também representa o conceito que quebrou a hegemonia metodológica dos defensores do monometodo (ou método único)” (Duarte, 2009, p. 3).

Norte de Portugal. A partir daqui as oportunidades de acompanhamento de processos de acolhimento e de integração de refugiados foram surgindo de forma progressiva. Foram múltiplos os casos de intervenção que acompanhei, compreendendo diferentes instituições, indivíduos, bem como os modos de intervenção, assomando de cada caso especificidades. Apercebi-me destas questões com a ajuda imprescindível da etnografia, em especial a partir da observação participante, complementada pela realização de entrevistas. Far-se-á de seguida uma descrição detalhada dos procedimentos de recolha de dados no terreno.

1.2. Riqueza de informações

A utilização da técnica da pesquisa documental foi muito importante, uma vez que me permitiu compreender, mais detalhadamente, as especificidades dos arranjos institucionais de intervenção e das práticas de acolhimento junto dos refugiados. A pesquisa documental incidiu, maioritariamente, na busca de fontes históricas, de estudos (teses de mestrado e de doutoramento), de imprensa, de artigos científicos, de séries estatísticas, entre outros. O tipo de informação a recolher era, inicialmente, mais global pois, também pretendia fazer um enquadramento mais teórico sobre o fenómeno das migrações e, numa segunda fase, mais específico, isto é, mais direccionado para dimensões concretas da realidade do acolhimento e integração de refugiados na Europa e em Portugal em particular. Contudo, o recurso a documentos é uma tarefa trabalhosa e complexa, que exige do investigador, como sugerem Pardal e Lopes (2011), muita paciência e disciplina. Para além da paciência, que é realmente necessária, quando nos deparamos com “rios” de informação, a disciplina é efetivamente imprescindível, até porque sem esta, o rigor da investigação acaba por se perder. Logo, procurei manter sempre estas características presentes no decorrer da pesquisa documental. Mas, a verdade é que, de facto, em alguns momentos, a paciência pareceu querer esgotar-se.

Importa mencionar, que de modo a garantir a fiabilidade da informação recolhida, procurei sempre que possível, recorrer às fontes primárias, isto é, àquelas que ainda não tinha analisado aprofundadamente, como por exemplo, alguns estudos e autores que considerava pertinentes e que eram citados em teses e em artigos que estava a analisar. Do mesmo modo e, de forma a assegurar a fiabilidade supracitada, procurei também ao longo da minha dissertação, um “trabalho de confirmação e confronto das fontes” (Reto

& Nunes, 1999, p. 31), tendo sempre presente a máxima de que só se deve comparar aquilo que é comparável (Pardal & Lopes, 2011).

Após a pesquisa inicial, outras pesquisas mais minuciosas foram necessárias fazer ao longo do processo de investigação. Outros documentos, outras fontes, outras informações, resultado da observação no terreno. E, é com o decorrer da investigação que as informações já antes analisadas começam a fazer mais sentido, complementando-se⁹. O caminho faz-se caminhando, é um bocadinho andando e vendo e, foi exatamente isto que fiz, confirmando em simultâneo, a informação que efetivamente faria mais sentido colocar.

1.3. Observando a realidade

A observação participante¹⁰ foi outra das técnicas por que optei, porque, como já tive oportunidade de referir, são imensos os ganhos que podemos obter a partir de um observar mais intenso, próximo e direto da realidade, ao abrigo de uma etnografia (Silva, Sacramento & Mendonça, 2015)¹¹. Precisava de ver, para compreender, o que era, de facto, realizado pelas organizações e instituições de acolhimento no que diz respeito aos processos de acolhimento e integração. Assim, a observação participante revelou-se uma técnica basilar porque permitiu comparar o plano teórico, já antes analisado através da pesquisa documental, com o plano mais prático do processo de acolhimento de refugiados. Ou não se tratasse, como defende Burawoy (cit. Mendes, 2003, p. 18), de uma “técnica ideal para experienciar o mundo do outro e sentir, por conseguinte, as redes de dominação em que as pessoas estão envolvidas”¹².

O ver, o ouvir, o cheirar e o sentir a própria realidade são, de facto, indispensáveis na observação do social. Neste sentido, poder presenciar os factos, acompanhar as intervenções institucionais perante o acolhimento de refugiados, foi, realmente, enriquecedor e importante para conseguir encontrar muitas das respostas relacionadas com os objetivos de investigação (Estanque, 1998). Nada melhor do que estar ali, em

⁹ Principalmente através de informação que fosse o mais actual possível. Pois à medida que os dias passavam, novas informações iam surgindo.

¹⁰ Cujas fases se podem intitular de fase de identificação, fase de adaptação e fase de integração (Portela, 1985). Todas elas interpenetradas umas nas outras, por exemplo, “o estágio de identificação interpenetra-se com a fase de adaptação e mesmo até com a de integração na comunidade” (Portela, 1985, p. 21).

¹¹ No entanto, digo isto, não por já ter tido antes muitas experiências com esta técnica e, portanto, qualquer tipo de predileção em relação à mesma. Mas antes, porque agora posso realmente afirmar, depois de todo o trabalho de terreno, que é efetivamente uma técnica que nos permite aceder a muita informação.

¹² Neste sentido e, segundo Portela (1985, p. 26), “o observador participante, na medida em que se insere e integra o campo da observação, passa a conhecê-lo “pelo lado de dentro””.

contexto, em plena interação social e participando dela, para compreender como é que se estabelecem as intervenções e são postos em prática os procedimentos institucionais.

O primeiro dia de observação participante foi decisivo e marcou o ritmo e postura em momentos futuros de observação. Aconteceu em Vila Real e baseou-se no acompanhamento de uma família de refugiados recém-chegada (uma família monoparental síria, constituída pela progenitora e pelos seus dois filhos) e dos técnicos (uma assistente social que integrava a equipa técnica da instituição-anfitriã e, uma voluntária formada em relações internacionais, quadro da UTAD, que se encontrava a colaborar no processo de mediação com a família de refugiados - esta colaboração traduzia-se, sobretudo na facilitação do contacto com a família, agindo como intérprete do idioma inglês). Foi um dia de observação que incidiu, sobretudo, no acompanhamento de procedimentos e na deambulação pela cidade. Juntamente com os técnicos e com a voluntária, constitui-me como cicerone, dando a conhecer a cidade, serviços, espaços de lazer, etc. Acompanhei a família e os técnicos em deslocações a uma loja social para aquisição de bens para a família e ao centro de saúde. Nesse dia, estive em contacto com os refugiados e com os técnicos, naquilo que foi uma experiência intensa. Pude aperceber-me das suas dificuldades, principalmente as correlacionadas com a língua, obstáculo esse que pude, eu própria, experienciar, tendo, parte da comunicação com a progenitora, sido efetuada por gestos. Apesar da barreira linguística, pude aperceber-me de medos, angústias e, mais ainda, da muita fragilidade e vulnerabilidade que afetavam esta família. Mas, a par da perceção do estado e condição anímica da família, consegui nesse dia e em outras ocasiões, acompanhar todos os procedimentos associados ao processo de acolhimento e integração, operacionalizados pelos técnicos antes, durante e após o acolhimento.

Destaco neste seguimento, a importância de podermos acompanhar diretamente os processos. Paradigmático de tal, foi o acompanhamento dos procedimentos num centro de saúde em Vila Real. Aqui, pude compreender quais os receios e visões estereotipadas que existem ainda por parte da sociedade de acolhimento. Neste caso em concreto, estampados no atendimento feito pelo pessoal administrativo que asseguram o atendimento ao público. Mostraram muita antipatia, muita insegurança e muito desconforto, perceção que retive no diário de campo:

Na altura em que chegamos ao centro de saúde e, em que as técnicas se dirigiram ao balcão para referirem que havia uma consulta marcada para a família de refugiados, no imediato se notaram olhares possessivos e desconfiados, atitudes reticentes e, respostas

frias por parte do pessoal administrativo. Considerei as atitudes pouco agradáveis, achando até mesmo que a progenitora da família se tenha apercebido de todas estas questões.

O diário de campo foi, de facto, um instrumento precioso no qual registei todas as questões que achava pertinentes relativamente às observações efetuadas, incluindo o lado pessoal do trabalho de campo, um uso do diário de campo que Portela (1985) sugere.

A observação participante, tal como todos os métodos de recolha de dados, apresenta vantagens mas, também, algumas dificuldades e limitações. Em primeiro lugar, porque a “participação está longe de ser a coisa fácil que parece; [...] sobretudo se ela é muito diferente daquela em que nos criamos e formámos” (Dias, 1968; cit. Portela, 1985, p. 19). Ora, tal coincide com uma situação que pude vivenciar no primeiro dia de observação participante, em Vila Real: em resultado de uma visita feita ao apartamento onde a família monoparental estava acolhida, a progenitora ofereceu-nos café (a mim e aos técnicos), porém, um café que era muito forte que pouco se assemelhava ao café que estava habituada a tomar. Todavia, e por respeito à pessoa, não quis revelar esse desconforto, e acabei por beber aquele forte café. Procurei, assim, adaptar-me às especificidades e costumes daquela família, acreditando que uma atitude de respeito e abertura aos seus costumes, permitiria uma aproximação e empatia necessárias à criação de confiança dos interlocutores em relação a mim.

Desta feita, a observação participante foi, claramente, uma técnica que me permitiu aproximar de muitos dos objetivos delineados para esta investigação. Consegui informações em contexto real acerca dos procedimentos, comportamentos e atitudes dos técnicos perante os refugiados e vice-versa que, de outra forma, não teria conseguido. Pude confrontar o plano ideal (palavras, atitudes, opiniões e valores) com o plano real (comportamentos das pessoas observadas). E, para além da possibilidade de observar todos estes comportamentos, quer dos refugiados, quer dos próprios técnicos institucionais, pude, também, observar o contexto em que os acontecimentos e situações se produziam. Ofereceu, portanto, uma experiência, diria, de “dois em um”.

A observação participante permitiu, também, fazer uso da inquirição, colocando, sempre que se revelava oportuno, perguntas. Consegui, assim, no quadro desta espontaneidade, o aprofundamento qualitativo de vastas questões. Recordo, a este propósito, Portela (1985, p. 33):

A técnica da observação participante apresenta-se assim como um meio eficaz para “explorar” o campo de estudo, de aprofundar domínios não considerados inicialmente, de adquirir informação indispensável à formulação de “boas” perguntas, ou seja, das questões pertinentes sob o ponto de vista da pesquisa. Permite ainda o ter-se em consideração o carácter dinâmico de muitas situações sociais. O desfazer de barreiras de comunicação entre o investigador e o observado-inquirido, o ultrapassar de grande número de resistências ao fornecimento de dados, bem como a compreensão dos motivos que estão subjacentes a atitudes de não-cooperação com o investigador, contam-se também entre as vantagens da técnica da observação participante.

1.4. A prática em múltiplos discursos

A terceira técnica utilizada foi a recolha de entrevistas semidirigidas¹³. No total entrevistei dez pessoas, cujo perfil pode ser consultado no Quadro 1. Oito entrevistas foram realizadas individualmente e uma entrevista foi feita, simultaneamente, a mais do que um entrevistado. Em quatro casos, a entrevista foi feita pelo menos em dois momentos. No total, recolhi cerca de 5 horas de entrevistas gravadas e, 2 horas de não gravadas.

Quadro 1. Caracterização geral dos entrevistados

Entrevistado(a)	Ano nas.	Formação académica	Profissão	Instituição	Funções
Beatriz	1989	Lic. Serviço Social	Assistente Social	IPSS	Gestão de processos; acompanhamento social
Cláudia	1986	Lic. Serviço Social; Pós-Graduação Criminologia e Reinserção Social	Assistente Social	Organização intermediária Estado/IPSSs na recolocação	Coordenação/apoio social a requerentes de asilo, ao abrigo do programa de recolocação e reinstalação
Inês	1987	Lic. Política Social; Mest. Política Social	Assistente Social	Organização intermediária Estado/IPSSs na recolocação	Diagnóstico/seleção ofertas acolhimento; apoio/monotorização no acolhimento; articulação interinstitucional (SEF e ACM)
João	1984	Lic. Gestão do Património	Documentalista	Santa Casa de Misericórdia	-
Luís	1985	Lic. Educação Social; Pós-Graduação Gestão de	Assistente Social	IPSS	Gestão institucional

¹³ A entrevista é um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (Haguette, 1997, p. 86; cit. Boni & Quaresma, 2005, p. 72).

Organizações Sociais					
Mafalda	1983	Lic. Psicologia; Mest. Gerontologia	Psicóloga	Santa Casa de Misericórdia	Consultas psicologia; responsável qualidade da Stª Casa de Misericórdia e processo de acolhimento e integração de refugiados
Raquel	1981	Lic. Serviço Social	Assistente Social	Câmara Municipal	Diagnóstico/acompanhamento social
Simone	1972	Lic. Direito; Mest. Gestão Pública	Gestora	Câmara Municipal	Gestão de recursos humanos; articulação com entidades interinstitucional; respostas sociais/saúde
Sofia	1982	Lic. Direito; Mest. Direitos Humanos	Jurista	-	Consultora jurídica; gabinete apoio técnico/coordenação operacional de questões relativas aos refugiados
Sara	Anos 60	Lic. Serviço Social	Assistente Social	Câmara Municipal	Coordenação programa de acolhimento local

Através desta técnica, múltiplas informações se cruzaram, enlaçaram e soltaram, muitos testemunhos se complementaram. Muitas estórias e histórias ganharam forma, sobretudo, a partir dos discursos dos técnicos sobre as suas intervenções e prática no terreno e interações com os sujeitos. Inicialmente, tinha em mente recolher entrevistas junto dos próprios refugiados, porém, com o passar do tempo levantaram-se uma série de constrangimentos, facto que não condicionou a minha investigação, já que dissertação incidia prioritariamente sobre os procedimentos e práticas de intervenção. Assim, as minhas unidades de análise incidiram, sobretudo, nos técnicos institucionais das organizações que, a nível nacional, asseguram a distribuição dos refugiados que vão chegando a Portugal (PAR, CPR, SJR) e das instituições locais de acolhimento que acompanhei. O perfil dos técnicos era bastante heterogéneo, contando com assistentes sociais, gestores, juristas e, psicólogos inseridos em equipas multidisciplinares (Quadro 1). É importante salientar que, as entrevistas realizadas aos assistentes sociais tiveram especial atenção considerando os objetivos específicos da investigação e o facto de essa dimensão de atuação merecer o meu interesse enquanto assistente social e estudante de mestrado em Serviço Social.

O tipo de entrevista utilizado foi o de entrevista semiestruturada, o que significa que estamos perante um instrumento de recolha de dados versátil, que “nem é inteiramente livre e aberta, nem orientada por um leque inflexível de perguntas estabelecidas *à priori* (Pardal & Lopes, 2011, p. 86-87). Optei pela entrevista

semiestruturada porque é o tipo de entrevista que permite ao informante pronunciar-se sobre o tema, embora o entrevistador tenha sempre a oportunidade de conduzir (Boni & Quaresma, 2005). Cada uma das entrevistas centrou-se naquilo que me interessava saber tendo em conta as questões e objetivos da investigação e o papel específico desempenhado pelo entrevistado no seio da sua instituição e no quadro do processo de acolhimento. Neste sentido, procurei planificar as entrevistas, centrando-as especialmente em questões acerca dos procedimentos realizados por cada instituição para o acolhimento de refugiados: desde a preparação prévia para o acolhimento, ao acolhimento e a posterior integração dos refugiados. Era importante descobrir e compreender todas estas questões para conhecer e compreender os procedimentos intrínsecos aos dois modos de organização e encaminhamento de processos no âmbito do programa da recolocação (quer pela PAR, quer pelo CPR).

A realização das entrevistas pressupôs sempre a garantia da preservação do anonimato, através da atribuição de nomes fictícios e do cuidado em não reproduzir dados que permitissem a sua identificação. No total, fiz nove entrevistas, sendo que algumas foram feitas no local de trabalho dos técnicos, outras fora deste (de modo mais informal) e, ainda outras, por correio eletrónico. As entrevistas foram na sua esmagadora maioria, realizadas presencialmente e registadas em gravador (uma delas em vídeo). A duração das entrevistas variou entre os 30 e os 120 minutos.

Após a realização das entrevistas, procurei, assim que possível, transcrevê-las, procurando beneficiar da memória "fresca" e, assim, incluir elementos por mim retidos aquando do momento da realização das entrevistas. Consegui, assim, garantir maior fidelidade à transcrição, "que não é apenas aquele ato mecânico de passar para o papel o discurso gravado do informante" (Bourdieu, 1999; cit. Boni & Quaresma, 2005, p. 78), mas sim o de transcrever tudo aquilo, por mais minucioso que seja, que ocorreu durante a realização da entrevista. Quero com isto dizer que tudo aquilo que não fica na fita do gravador, neste caso, nos *bits* do gravador digital, pesa, também e muito, na hora de analisar as entrevistas (Bourdieu, 1999; cit. Boni & Quaresma, 2005).

Importa, então, aludir para ao modo como analisei as entrevistas. Em cada entrevista procurei, desde logo, abordar os eixos centrais de análise da dissertação. Ou seja, procurei, fazer uma leitura integrada, na qual, em cada questão, selecionava as ideias-chave, que depois associei a tópicos de análise específicos. Tal permitiu associar e contrapor, de uma forma mais rápida, diferentes pontos de vista relativamente ao mesmo ponto. No geral, foi assim que funcionou: inicialmente uma leitura completa que

permitisse codificar as ideias principais; de seguida, a inserção de rótulos nas respetivas ideias e, por último, uma associação e/ou a identificação de discordância entre as ideias apresentadas pelos diferentes interlocutores.

1.5. Concluindo, descomplicando

O que ao início parecia ser uma empreitada difícil, cheia de complicações, com o decorrer do tempo e, principalmente, através do trabalho de campo, tornou-se um processo mais clarividente e uma componente mais gratificante desta investigação. O que no início era cinzento, à medida que a investigação avançava e os dados surgiam, o processo tornou-se, sucessivamente, mais colorido. É verdade que encontrei algumas pedras no caminho, demasiadas vezes até, principalmente na parte inicial, respeitantes a dificuldades na gestão da informação sobre o objeto de investigação, aportes teóricos, conceitos e primeiros passos dos no terreno. O acesso ao terreno, diga-se, nem sempre foi fácil. Se, em alguns casos a resposta das instituições e dos potenciais interlocutores era rápida e positiva, noutros, foi demorada ou ausente, por vezes, negativa. Tudo isso agudizava as minhas incertezas. No entanto, as respostas acabaram por chegar ao ponto de reunir um considerável volume de informação, a mesma que trabalharei nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2

MIGRAÇÕES, FRONTEIRAS E REFUGIADOS

2.1. Fronteiras políticas e fronteiras de cidadania

A questão das migrações é uma problemática complexa, com múltiplas categorias no que respeita às causas que estão na sua origem, e que afeta milhões de pessoas. Não é uma questão propriamente nova. No entanto, nem todos estamos cientes das verdadeiras razões que levam milhões de pessoas a terem que se deslocar para outros países. Na contemporaneidade nem só as denominadas migrações económicas integram os fluxos migratórios e, como tal, por vezes, aponta-se mesmo uma inadequação do termo migração para classificar as mobilidades da atualidade (Williams & Graham, 2014). Isto porquê? Porque este fenómeno tem-se vindo a intensificar-se e a diversificar-se durante as últimas décadas de um modo bastante acentuado. Têm sido múltiplas as alterações quanto à natureza e à dimensão das transformações sociais produzidas por tais movimentos, logo nem sempre será perfeitamente adequado utilizar o termo migração para classificar alguns dos atuais fluxos populacionais (Williams & Graham, 2014). Sucedem-se, assim, alguns desafios, nomeadamente associados aos próprios padrões e às ideias estabelecidas relativamente ao processo migratório¹⁴, desde logo no que toca ao aumento gradual do número de refugiados, que no ano 2015 atingiu o maior número dos últimos anos¹⁵, e no que diz respeito às diversas causas que estão na origem dos trânsitos demográficos, como os desastres naturais, a fome, a perseguição e os conflitos armados¹⁶.

Hoje em dia verificam-se novas mobilidades, cobertas pelo medo e pela ansiedade de encontrar um lugar seguro onde se possa conseguir sobreviver. Mobilidades que se intitulam de deslocações forçadas, resultantes de ameaças à vida ou à sobrevivência (OIM, 2009), através de “violações massivas de direitos humanos, conflitos armados e regimes antidemocráticos” (Moreira, 2006, p. 2). Apresentando-se como o último reduto, estas fugas, acabam por colocar os refugiados em cogitação quanto ao próprio sentido de

¹⁴ Mudanças que, tal como abordarei no capítulo 4, levantam dúvidas sobre a adequação e a natureza das respostas no quadro dos regimes de bem-estar. Opinião reforçada por Williams e Graham (2014, p. 1): “most pertinently for social work, raising questions about the adequacy and nature of responses within particular welfare regimes”.

¹⁵ O relatório anual “Tendências Globais” (“Global Trends”) (2015) aponta um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015 – um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões, registado em 2014. Estatísticas detalhadamente abordadas no capítulo 3 (ACNUR, 2015a).

¹⁶ De um total de 232 milhões de migrantes, 34,4 milhões são migrantes em fuga devido às causas supracitadas (Williams & Graham, 2014).

existência, uma vez que vêm a sua segurança ameaçada pela perda e pela incerteza. Isto é, o conceito homeostático de “segurança ontológica” – definido por Giddens (1991, p. 41) como a “crença que a maioria dos seres humanos tem na continuidade da sua autoidentidade e na constância dos ambientes de ação, social e material, circundantes” – “deixa de fazer sentido para os refugiados no preciso momento em que são confrontados com a necessidade de fugir para conseguirem assegurar a sua sobrevivência e o seu bem-estar.

Importa, por tal, que tais movimentos não sejam vistos como meros fluxos migratórios entre países pobres e ricos. Esta é uma visão simplista que se verifica muito na atualidade, dado que uma grande parte das pessoas considera que o número de pessoas em fuga é sinónimo de procura de uma vida melhor nos países do Norte. Mas, torna-se importante aludir que de um total mundial de 232 milhões de migrantes, 136 milhões têm origem em países desenvolvidos (Williams & Graham, 2014). Por sua vez, as enormes restrições colocadas nas fronteiras dos países desenvolvidos acabam por redirecionar os fluxos para o sentido Sul-Sul (Feller, 2001; Khan, 1986; cit. Moreira, 2008), não se verificando, de todo, uma correspondência com muitas das suposições mais comuns.

Associado, aparece inevitavelmente um olhar meramente económico, que surge do estereótipo do sujeito migrante como um indivíduo isolado em circulação forçada e isolado de país para país. Todavia, esta é uma compreensão do fenómeno que Williams e Graham (2014), com base em Castles e Miler (2009), contestam, considerando que em tais mobilidades¹⁷ devem, acima de tudo, ter-se em consideração o papel das redes familiares e das redes de amizade¹⁸, cada vez mais próximas devido às novas tecnologias, apesar da distância física e das relações políticas e económicas internacionais. Mais do que simplesmente correlacionados com aspetos da vida económica, os fluxos migratórios recentes envolvem teias complexas e diversificadas, coligadas a laços familiares e comunitários. Mais ainda, os atuais percursos migratórios inscrevem-se em densas redes transnacionais e geram complexas dinâmicas de globalização¹⁹ (Williams & Graham, 2014).

¹⁷ Teias de movimento complexo dentro dos países, de país para país, de espaços rurais para urbanos e vice-versa (Williams & Graham, 2014).

¹⁸ Até porque é frequente dizer-se que “it is often said individuals don’t migrate, networks do” (Williams & Graham, 2014, p. 3).

¹⁹ Caracterizada como “o alargamento, o aprofundamento e a aceleração das inter-conexões à escala mundial de todos os aspetos da vida social contemporânea” (Castles, 2005, p. 21).

Paralelamente aos novos desafios decorrentes da natureza e dimensão dos fluxos migratórios, ocorre ainda um intenso controlo por parte dos países ricos sobre os indivíduos que manifestam uma notória alteridade física, económica e cultural, colocando-se em causa, simultaneamente, os princípios dos Direitos Humanos e, inclusive, os próprios valores europeus. Este controlo cada vez mais apertado e notável sobre a mobilidade humana (Pena, 2012) é exercido, principalmente, sobre aqueles que não cumprem uma série de requisitos (económicos, por exemplo) que lhes permitam entrar em território europeu. Neste sentido, ocorre um confronto com uma Europa pouco coerente²⁰ que, nas palavras de Sacramento (2015, p. 20), “baixa as suas fronteiras e se mostra acolhedora face a determinadas pessoas e interesses económicos” mas, que por outro lado, faz rigorosamente o contrário “quando se depara com mobilidades constituídas por cidadãos pobres e/ou pertencentes a minorias étnicas, quase sempre imaginados como uma ameaça à sua harmonia socioeconómica e segurança interna”. Temos, assim, um território profundamente seletivo, marcado essencialmente por uma “biopolítica de alteridade” (Fassin, 2001, p. 4), constituída por barreiras externas e internas sólidas (Pena, 2012).

Para além do infortúnio, ao terem que abandonar as suas casas, os refugiados, deparam-se com fronteiras encerradas. Exemplo disso é precisamente o que está a acontecer na fronteira Sul, no Mediterrâneo: uma Europa seletiva e repressiva, “filtrando e restringindo exacerbadamente um vasto contingente de fluxos migratórios externos tidos como indesejados” (Sacramento, 2015, p. 20). Sujeitos a uma cada vez mais forte triagem nas fronteiras (Sacramento, 2015) e tendencialmente vistos como responsáveis por múltiplos problemas para “a segurança e valores europeus” (Anderson, 2013; Saux, 2007; cit. Sacramento, 2015, p. 22), aos refugiados só lhes resta aguardar por uma perspetiva mais digna de vida humana. Sofia chega até a referenciar:

Nesta altura do campeonato, já se vê as pessoas detidas [e] gente em condições absolutamente inacreditáveis. O campo de Idomeni²¹ foi uma das maiores vergonhas que

²⁰ Com génese no Acordo de Schengen (1985) e atualmente com um conjunto de 26 países. Foi incorporado na UE através do Tratado de Amesterdão, em 1997 (OIM, 2009).

²¹ Campo informal na fronteira grega com a Macedónia, no qual ficaram acantonados milhares de pessoas. Isto porque, em Março de 2016, as fronteiras da rota dos Balcãs foram encerradas (Sofia). Ainda de acordo com o mesmo testemunho, “dirigentes do partido no poder, na Grécia, caracterizaram este campo como a “humanitarian and also social disaster”, não só pelas questões da absoluta falta de cuidados de saúde, emergência de doenças e condições miseráveis, mas ainda pelo surgimento de gangues”. Sofia alude ainda para algumas palavras proferidas por um trabalhador humanitário, “it was like a horror movie. People were actually starving. There was no food being distributed in the camp”. Importa referir que o campo de Idomeni foi desmantelado no ano de 2016.

se permitiram, nos últimos anos, em espaço europeu. E já não nos comove, já não nos suscita emoções nenhuma. Encolhemos os ombros e dizemos “coitados”! Isto traz a grande desvantagem [o] não obrigar os governos a agir. E o risco, que eu acho que nós corremos, relativamente aos refugiados, esta crise é uma crise que vai durar, achamos isso intuitivamente e depois vamos ver as projeções, vamos ouvir as agências especializadas e toda a gente diz que vai pelo menos manter-se ou então agravar-se. E a ideia que eu tenho é que nós vamos andar mais uma vez a “empurrar com a barriga” e as pessoas vão continuar num estado de pressão a amontoarem-se nas linhas de fronteira.

É cada vez mais evidente o balizamento das oportunidades que são dadas aos solicitantes de refúgio, em grande parte devido aos ataques do 11 de setembro (Goodwin-Gill, 2001). Associados, de um modo geral, “ao perigo, à desordem e à criminalidade” (Sacramento, 2015, p. 6), os refugiados tendem a ser vistos como potenciais ameaças pelos países de acolhimento. De acordo com as palavras de Sofia, esta é uma associação absurda: “a associação que se faz de refugiados a terrorismo é absurda. Ponto, não há mais nada a dizer a não ser que é para além de absurda e é... quer dizer é tão absurda que nem faz sentido contrariá-la”. Uma associação que permite que a ideia da necessidade de controlo²² sobre os refugiados se comece a dispersar progressivamente, especialmente nos países que têm estado até agora a favor do acolhimento (Goodwin-Gill, 2001). Com isto, dificuldades acrescidas se anunciam. Ainda segundo as palavras de Sofia,

para além da vergonha, que é para a União Europeia e para o tratamento das pessoas que estão à procura de proteção internacional, eu acho que isto, mesmo para nós cidadãos europeus, traz um enorme perigo, termos estas pessoas nas margens durante muito tempo. Significa que estamos a aumentar exponencialmente a população que é facilmente recrutada [...]. Esta parte é importante, que é nós percebermos que os terroristas normalmente são recrutados em grupos populacionais disfuncionais e completamente marginais. E, portanto, quanto mais nós criarmos bolsas de pessoas disfuncionais e marginais, mais estamos a ampliar o grupo de pessoas recrutáveis. Ter pessoas em péssimas condições [...] (aquilo que nós estamos a fazer), é ter milhares de pessoas que podem, daqui a uns anos, estar extraordinariamente revoltadas relativamente ao sistema europeu. E isso é um barril de pólvora!

As fronteiras mostram-se assim cada vez mais intransigentes (Mezzadra, 2004). Neste sentido, perante o forte endurecimento das fronteiras, onde permanecem milhões

²² Evidenciam-se aqui dois novos órgãos com essa finalidade no espaço europeu: a agência de fronteiras Frontex (Varsóvia) e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de asilo (Malta).

de pessoas, em estado de pressão, quanto ao sentido da sua própria vida, geram-se ilegais²³ e, produzem-se múltiplas exclusões (Engbersen, 2001; Linke, 2010; cit. Sacramento, 2015). Pelo meio ficam suspensos os direitos humanos basilares e a cidadania. Vistos como outsiders, de imediato são excluídos para que não possam causar interferências na “cultura nacional imaginada como unitária, homogênea e estática”²⁴ (Vertovec, 2011; cit. Sacramento, 2015, p. 25). Segundo Beatriz e Sofia, “as pessoas não estão habituadas a este tipo de realidade, a viver com a diferença”, o que, por sua vez, gera uma tendência quase intrínseca de fechamento à diversidade.

Apesar de surgirem como a única solução às pessoas que inevitavelmente têm de migrar, os fluxos migratórios internacionais tornam as pessoas demasiadamente vulneráveis. São regulados por políticas e fronteiras excessivamente fortes para pessoas em situação extrema de debilidade, como é o caso dos refugiados. Em condições desumanas, os refugiados acabam afetados por uma intensa “vulnerabilidade estrutural”, uma condição social marcada pela impossibilidade de acesso aos mais variados recursos²⁵, como por exemplo o acesso à saúde, à educação e, ao trabalho e, assim sendo, geradora de violência estrutural²⁶ e simbólica (Santinho, 2011).

A “violência estrutural” não cessa mesmo quando os refugiados logram transpor as fronteiras do perímetro europeu. Ela mantém-se e, por vezes, até se grava com os entraves impostos pelas barreiras internas, associadas à cidadania²⁷, pois os refugiados são injustamente controlados no acesso a direitos²⁸ (Reis, 2007). A cidadania aparece, portanto, como “um mecanismo de inutilidade para todos aqueles que se encontram fora do seu país de origem” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 6). Sem nacionalidade e, portanto, sem a cidadania do país de acolhimento, os refugiados acabam por ser confrontados com limitações no acesso a determinados direitos (Ribeiro & Rodrigues, 2012).

²³ As pessoas não são ilegais, a sua condição perante as autoridades estatais é que pode não ser regular (Lussi, 2015), como é o caso dos refugiados. Todavia, não menos humanos por causa disso.

²⁴ Os imigrantes são cada vez mais vistos como originários de diversos problemas, principalmente, no que diz respeito à economia e à segurança interna (Fekete, 2004; Gorodzeisky & Semyonov, 2009; Sacramento, 2015).

²⁵ Devido a vários elementos sociais, como o posicionamento de classe, nacionalidade, género, etnicidade e raça (Sacramento, 2016).

²⁶ Que surge como resultado das políticas internacionais, cada vez mais insensíveis ao acesso e integração de refugiados ou, ainda, como resultado das atitudes pouco flexíveis das instituições, cada vez mais seladas à mudança (Santinho, 2010).

²⁷ Nas palavras de Ribeiro e Rodrigues (2012, p. 5), cidadania é o “contrato de reconhecimento mútuo entre o Estado e o indivíduo, condição que é sempre antecedida pela origem e lealdade nacional”.

²⁸ Reforçados e legitimados através da lealdade nacional e onde se tem sempre em consideração “o vínculo cultural, étnico ou histórico do indivíduo ao território nacional” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 5). Apesar de lhe serem concedidos alguns direitos, civis e económico-sociais, a verdade é que estes são sempre atribuídos como separados da condição de cidadania (Ribeiro & Rodrigues, 2012).

Para além do controlo nas fronteiras externas, os fluxos migratórios, são também cada vez mais controlados internamente, especialmente no que diz respeito ao acesso a determinados serviços, como por exemplo no acesso à saúde e ao trabalho, dado que os Estados controlam sempre o acesso à cidadania para proteção dos seus cidadãos, excluindo todos aqueles que não são reconhecidos como tais (Ribeiro & Rodrigues, 2012).

Com o progressivo aumento dos fluxos migratórios (nomeadamente após a Segunda Guerra Mundial), a conceção histórica de cidadania, vem sendo cada vez mais desafiada, em resultado do elevado número de pessoas que, durante anos, estiveram numa situação de indefinição quanto à sua condição de cidadania. Também a globalização veio desafiar tal conceção, sendo certo que a nação pode vir a ser posta em causa, por se tornar “mais num obstáculo ao exercício da cidadania, do que precisamente no seu pilar” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 6), como anteriormente acontecia²⁹.

Com alguns desafios a superar, torna-se então imprescindível uma atitude defensora dos direitos humanos³⁰ “como garantia fundamental do indivíduo, que deixa de depender da condição de cidadania”³¹ (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 7). Mas, são também vários os autores que contestam tal afirmação³², visto que a participação política, dimensão fundamental da cidadania, não se encontra presente na conceção atual de direitos humanos³³. Portanto, a cidadania voltaria a estar condicionada por uma série de entraves, continuando então a ser redutora e desigual.

Embora levando à diminuição da marginalização, exclusão e xenofobia, o atual sistema de direitos sociais acabam também por produzir outras formas de exclusão. Concebem dois níveis de cidadania: “os cidadãos de primeira classe (*citizens*)” e, “os cidadãos de segunda classe (*denizens*)”³⁴ (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 8). Isto porquê? Porque são direitos que são sempre concedidos consoante os interesses dos Estados recetores, sendo certo que os interesses próprios são cada vez mais visíveis e colocados

²⁹ Veja-se Oommen (2000), onde é apresentada uma proposta de desvinculação entre cidadania e nação.

³⁰ Estes com um papel mais central a partir da Segunda Guerra Mundial. Veja-se o ano de 1948, altura em que precisamente “o conceito dos direitos humanos passou a ser central no Direito Internacional e na ação dos Estados” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 7).

³¹ A cidadania seria assim substituída pelos direitos humanos.

³² Vejam-se, por exemplo, Faulks (2000, p. 142-143) e Carvalhais (2006, p. 115).

³³ Apenas se encontram estabelecidos os direitos civis e sociais.

³⁴ Nas palavras de Soysal (1994, p. 138), cria-se, assim, um modelo dual de pertença: “organized as concentric circles: an inner circle of citizenship, based on nationality, and an outer circle of denizenship, based on residency”.

em jogo (Morris, 2002), de acordo com objetivos específicos e orientados para fins particulares (Inda, 2006; Rose, 1999).

Mais do que qualquer outra opção, será sempre uma urgência “libertar a cidadania política do vínculo nacional” (Carvalhais, 2006, p. 124). Torna-se, então, neste sentido, importante aludir à ideia de uma cidadania transnacional, isto é, para um modelo de cidadania que vai muito além do tradicional vínculo formado entre um Estado e um cidadão (Bastiani & Pellenz, 2015). Com isto, muitos dos refugiados deixariam de permanecer em incógnita quanto à sua cidadania. Concomitantemente, outras configurações de cidadania³⁵, inclusivas e universais, poderão ser também uma opção para responder, acertadamente, aos desafios decorrentes das novas “transformações políticas, económicas, sociais e culturais” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 10). Não menos importante, mais do que uma ideia fundamentada naquilo que é igual ou semelhante, talvez um imperativo em acolher, aceitar e respeitar quem é diferente e que poderá ser uma mais-valia para a identidade nacional, principalmente no que diz ao crescimento económico e, ao enriquecimento cultural e linguístico. Apostar na diferença e no pluralismo (Ribeiro & Rodrigues, 2012) será certamente o rumo que permitirá findar com certas exclusões e estigmatizações. Mais, será uma boa forma de dar respostas a todos aqueles que vão procurando sobreviver, entre fugas, medos, anseios, sofrimento, fronteiras e pouco humanitarismo.

Os países desenvolvidos não podem esconder o desafio, de natureza social, colocado pelos imigrantes “às políticas de imigração, nacionalidade e cidadania”, até porque “não vão desaparecer só porque não são bem-vindos nem integrados” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 9). Apesar de confrontados com o encerramento das fronteiras, os requerentes de proteção internacional continuam a aguardar por uma perspetiva de vida melhor do que aquela que lhes estão a dar. Enquanto isso, só lhes resta esperar e aguardar por um destino melhor. Não sabem quando, nem para onde, só apenas para onde os deixarem ir.

³⁵ Vejam-se os contributos de Soysal (1994), Castles e Davidson (2000) e Castles (2007), que apontam para uma superação do modelo moderno de cidadania que, “faz assentar a cidadania no vínculo contratual com um Estado e na nacionalidade como condição de partida” (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 6).

2.2. Migrantes ou refugiados?: as “palavras importam”³⁶

As palavras importam de facto, especialmente, quando falamos de questões tão complexas como os fluxos migratórios da atualidade, uma vez que envolvem procedimentos distintos daqueles que, normalmente, se realizam perante os fluxos migratórios económicos (Matos, 2011). É importante que se perceba o verdadeiro significado das palavras, pois os refugiados são fortemente penalizados quando confundidos ou comparados aos migrantes económicos. As palavras importam para que se faça uma distinção clara mas, sobretudo, para que os refugiados não sejam penalizados em resultado dessas associações³⁷.

Ao contrário dos migrantes económicos que migram por razões económicas e, “que o fazem normalmente através de uma decisão ponderada” (Santos, 2012, p. 7), os refugiados encontram-se fora do seu país de origem devido a “fundados temores de perseguição correlacionados com a raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” e, ainda “em razão de conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos” (ACNUR, 2016a, p. 2). Portanto, a fuga aparece não como uma escolha, mas sim, forçosamente, como a única opção possível.

Apesar de serem estas as principais diferenças, as quais remetem para as circunstâncias e as razões que estão na origem da emigração, existem ainda muitas outras associadas a diversos aspetos: ao próprio percurso migratório, que no caso dos refugiados é exageradamente conturbado; às questões burocráticas, que no caso dos refugiados são deveras morosas; às atitudes de estigmatização e exclusão, que face aos refugiados são demasiado recorrentes; e às redes de apoio, que no caso dos refugiados são praticamente nulas. Mais, ao escolherem o caminho mais acertado (entrar de forma legal no espaço Shengen), os refugiados ficam no mesmo instante “sujeitos a uma entrevista com a polícia de fronteira” (Santinho, 2009, p. 585), o que não acontece com grande parte dos migrantes económicos ou turistas. Não são vistos como ameaças e aí reside a grande diferença.

O que pode realmente causar confusão na distinção de ambos os conceitos (refugiados e migrantes económicos) é que estes últimos, embora voluntariamente, muitas vezes também são “forçados” a migrar, pois no país de origem não conseguem atingir os objetivos desejados (em muitos casos de índole económica) (Santos, 2014). Poderão ser

³⁶ “As escolhas das palavras importa, escreveu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em julho de 2016” (Frechaut, 2017, p. 5).

³⁷ Até porque “não existe uma crise de migrantes no Mediterrâneo, mas sim de refugiados, que fogem da miséria e de perigos inimagináveis” (*Al Jazeera*; cit. Frechaut, 2017, p. 5).

efetivamente estas as circunstâncias que conduzem a alguma confusão. Todavia, a migração económica não pode ser equiparada ao tipo de migração forçada a que os refugiados têm de se submeter para conseguirem sobreviver (ACNUR, 1979) e procurar alcançar um lugar seguro. Os refugiados submetem-se a procedimentos migratórios muito complexos. Em primeiro lugar, porque em resultado das perseguições têm que fugir sem opção e, em segundo lugar, porque após a fuga, têm de cumprir as indicações e as escolhas feitas pelas intervenções humanitárias. Nas palavras de Bauböck (1998, p. 18), “os refugiados são casos extremos em que não são os indivíduos que tomam as decisões básicas relacionadas com o seu processo migratório, mas antes os seus perseguidores ou as operações humanitárias internacionais”³⁸. Mas, é extremamente importante que se coloque mais ênfase na vontade e desejo da pessoa refugiada³⁹. Acredito que o sucesso das operações humanitárias só começará aqui, quando procurarem integrar mais os refugiados nas decisões acerca dos seus próprios processos migratórios, dando-lhes, portanto, a oportunidade de opinar e escolher.

Confusas quanto aos diversos tipos de migrações, a maioria das pessoas manifesta resistência quanto ao acolhimento de refugiados, até porque na atualidade existe uma “crescente associação a migrantes económicos ou a falsos refugiados” (Haddad, 2004, p. 13). Estas são confusões que põem em causa a proteção dos refugiados. Tal também se deve ao facto de as características, principalmente culturais, do imigrante (Pena, 2012) serem mais ou menos diferentes das da sociedade de acolhimento; características que, em muito, amedronta estas sociedades, pouco preparadas para o convívio com expressões socioculturais distintas da sua.

Desenvolvem-se assim duas imagens-tipo dos imigrantes. Por um lado, aqueles que são reconhecidos como semelhantes e, portanto, “tidos como desejados ou solicitados” porque são “necessários aos interesses do país de acolhimento” (Penninx, 2006, p. 12). E, por outro lado, aqueles que são vistos como diferentes e, desta forma, “não-desejados ou não solicitados” (Penninx, 2006, p. 12). Atitudes estas que, cada vez mais, colocam em causa a identidade das nossas sociedades, uma vez que deixam de ser o tipo de sociedade que é realmente necessário – o de uma sociedade democrática, justa,

³⁸ Veja-se Harrell-Bond (2002), onde se aborda por um lado, a questão de ajuda humanitária facultada aos refugiados e, por outro lado, as diversas interações existentes entre os diferentes atores neste processo, designadamente entre aqueles que prestam a ajuda e os refugiados.

³⁹ Nas palavras de Harrell-Bond (2002, p. 53): “both humanitarian workers and refugees are “trapped” in asymmetrical relationships in a structure in which accountability is skewed in the direction of the donors who pay for the assistance, rather than the refugees”.

livre e diversa. Enquanto isto, os migrantes continuam a ser os “outros” que não pertencem⁴⁰.

Para além das comparações supracitadas, os refugiados são ainda também confundidos com os deslocados internos⁴¹. Porém, há dissemelhanças a apontar. Apesar de terem que fugir por razões similares às dos refugiados, os deslocados internos não cruzam uma fronteira internacional para encontrarem um local seguro onde ficar. Continuando dentro do país de origem, “permanecem, legalmente, sob a proteção do seu próprio governo”, ainda que seja esta a causa da fuga (ACNUR, 2016a, p. 9; Silva, 2012, p. 39), o que não acontece com os refugiados que deixam de ter a nacionalidade do seu país. Neste sentido, “o elemento de extraterritorialidade, fundamental para o reconhecimento do estatuto de refugiado, não está presente na perspectiva dos deslocados internos”, justamente porque “não saem dos limites territoriais dos Estados em que residem”⁴² (Silva, 2012, p. 39).

Mas existe ainda outro motivo que não permite que incorporem na mesma categoria, refugiados e deslocados internos: os critérios que definem a perseguição sofrida ou o temor de perseguição também são distintos. No caso dos deslocados internos, para além dos critérios estabelecidos na definição de refugiado, “consideram-se também as violações dos direitos humanos e as situações de violência generalizada previstas pela Declaração de Cartagena das Índias⁴³, pela Declaração de San José, de 1994, e pela Convenção relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos”⁴⁴ (Silva, 2012, p. 39).

Na atualidade são muitas as discussões em torno da questão dos refugiados e dos deslocados internos. Por um lado, existem posições a favor da integração dos deslocados internos no conceito de refugiado estabelecido na Convenção de 1951. Por outro lado,

⁴⁰ Porque não cumprem determinados critérios que são extremamente relevantes para as sociedades de acolhimento como, por exemplo, os “fundamentos jurídicos, aparência física ou raça, diferenças culturais e religiosas, características de classe ou qualquer combinação desses elementos” (Penninx, 2003, p. 3).

⁴¹ Tal como os refugiados, também se diferenciam dos migrantes económicos, pois também têm de fugir do local onde vivem (Moreira, 2008).

⁴² Devem, portanto, ser protegidos pelos seus países, tendo os seus direitos previstos nos tratados internacionais de Direitos Humanos e do Direito Humanitário (ACNUR, 2016b).

⁴³ Em 1994, ano em que celebrou o seu décimo aniversário, o seu papel e a sua importância na proteção e apoio aos refugiados foram reforçados, através da Declaração de S. José sobre refugiados e pessoas deslocadas (ACNUR, 1984).

⁴⁴ Que não só aceitou a definição da Convenção de Genebra, de 1951, como também a ampliou, incluindo as pessoas que sofrem agressões externas, ocupação, domínio estrangeiro e outros graves eventos que alterem a ordem pública (ACNUR, 1969).

outras posições são completamente contra (Santos, 2012). Apesar de algumas indecisões, na prática, continuam a ser encaradas como duas realidades distintas.

Mais do que simples palavras, importa certamente perceber o seu significado e as suas diversas aplicações. Só nesta altura, conseguiremos efetivamente perceber a sua importância. Confrontámo-nos com múltiplas definições e tipos de migrações⁴⁵, em nada consolidadas, que exigem muito de nós, dos outros e, mais ainda, do entendimento mútuo. E em que sentido? A procurarmos soluções conjuntas que evitem incertezas quanto aos diversos tipos de migrações e que permitam assegurar a segurança e o bem-estar dos refugiados. Porém, o entendimento mútuo é bastante complexo, uma vez que em jogo há os interesses políticos e económicos dos Estados. Procurando concluir, julgo realmente interessante referenciar uma expressão que sintetiza o que, de facto, está em causa na generalidade dos processos migratórios internacionais da atualidade: “as migrações internacionais nascem num mundo dividido em Estados-Nação, em que permanecer no país de origem ainda é visto como norma e mudar-se para outro como um desvio” (Castles, 2005, p. 16).

2.3. O sistema jurídico internacional de proteção aos refugiados

Como falamos de um fenómeno de natureza social demasiadamente complexo e tendo em conta que a admissão num país como refugiado pode “representar a diferença entre a vida e a morte” (Reis & Menezes, 2014, p. 81), na década de 40 foi constituído o sistema jurídico internacional de proteção aos refugiados⁴⁶, visando a garantia “não discriminatória de direitos e liberdades fundamentais” (Reis & Menezes, 2014, p. 81). Os Estados que colaboram nesta questão fazem-no porque acreditam que, deste modo, conseguem acordos vantajosos que, de outra forma, seriam difíceis de alcançar. Portanto, uma “componente de autointeresse, que legitima essa mesma vinculação” (Reis & Menezes, 2014, p. 80)⁴⁷.

⁴⁵ Destaco ainda a categoria dos apátridas, também muito confundidos com os refugiados. Apátridas são consideradas as pessoas que não têm pátria ou ainda as pessoas pertencentes a minorias étnicas (nomeadamente nos Estados em que a sua legislação não os reconhece como seus cidadãos) (Silva, 2012). Veja-se a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, aprovada em Nova Iorque, a 28 de setembro de 1954.

⁴⁶ Uma das funções primárias dos regimes internacionais é “facilitar a criação de acordos específicos em questões de relevante importância dentro de uma área-tema coberta pelo regime” (Keohane, 2007; cit. Reis & Menezes, 2014, p. 20). Ainda de acordo com o mesmo autor, os regimes internacionais “ajudam a tornar as expectativas dos governos sólidas umas com as outras” (p. 20).

⁴⁷ Muita é a literatura que aborda esta questão. Vejam-se, por exemplo, Bentz e Hasenclever (2011), Betts (2011) e Suhrke (1998).

O regime de proteção aos refugiados começou portanto “a ser formulado no período entre guerras” (Reis & Menezes, 2014, p. 63), tendo-se consolidado precisamente no ano de 1945. Esta foi uma altura de grande afirmação internacional dos direitos humanos (Haddad, 2008)⁴⁸, tão importantes na proteção da vida humana e, deste modo, na proteção dos refugiados. Estes que devem ter a mesma oportunidade de direitos, pois “os direitos dos refugiados são direitos humanos, direitos estes que pertencem a todos nós” (Perin, 2014, p. 8). Logo, a associação entre a proteção dos refugiados e a proteção internacional dos direitos humanos é incontornável, até porque o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios dessa proteção, do mesmo modo que a complementa (Piovesan, 2001). Uma questão interessante e que considero pertinente referir é que os direitos humanos em contextos de “normalidade” não são deveras reconhecidos. E porquê? Porque quando tudo corre bem não existem grandes esforços a pedir, pois as condições assim não o exigem. Mas é perante situações de verdadeira crise humanitária que os direitos humanos devem ser efetivamente valorizados. Segundo Sofia,

os direitos humanos são muito bonitos, mas não valem nada quando as coisas estão, mesmo em termos de aplicação, num contexto normal. Os direitos humanos são importantes em contextos anormais, em contextos de crise porque no resto é muito fácil assegurar as liberdades [e] assegurar as garantias, quando está tudo muito bem.

Portanto, uma crise humanitária que tem sido um verdadeiro desafio para a UE. Em primeiro lugar, porque quando se deparou com uma crise desta dimensão, oscilou e não soube o que fazer, devido ao facto de até ao momento não haver efetivamente uma política europeia a nível de asilo mas, apenas diversas políticas nacionais; e, em segundo lugar, porque continua ainda, em muitas questões, a não saber responder efetivamente aos desafios impostos por tal crise.

Importa ainda indicar que “a proteção internacional dos refugiados se inicia com a admissão num país de asilo, com a subsequente concessão de asilo e o respeito pelos direitos humanos fundamentais⁴⁹ e termina com a obtenção de uma solução duradoura”⁵⁰ (Matos, 2011, p. 14). Subsequentemente, e como não poderia deixar de ser, torna-se

⁴⁸ Vejam-se também Foster (2007) e Steinbock (1998).

⁴⁹ Princípio de *non-refoulement*, contido no artigo 33º da Convenção dos Refugiados e, detalhadamente abordado no ponto 2.3.2 deste mesmo capítulo.

⁵⁰ Repatriação voluntária, integração local e reassentamento (ou reinstalação) num terceiro país, soluções oferecidas pelo ACNUR.

necessário versar sobre a importância da criação do ACNUR e sobre a adoção da Convenção dos Refugiados⁵¹.

2.3.1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

O ACNUR foi estabelecido a 14 de dezembro de 1950 como órgão subsidiário da Assembleia Geral, nos termos do artigo 22º da Carta das Nações Unidas. Porém, o comitê executivo só no ano de 1951 é que começou a funcionar, em resultado da intensificação dos problemas humanitários a serem resolvidos mundialmente (Castro, Silva, Vallim & Nakamura, 2009). Fulcral na proteção internacional dos refugiados, o ACNUR procura assegurar sempre os direitos e o bem-estar dos mesmos, principalmente no que diz respeito “ao direito de buscar e gozar de refúgio seguro num outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem” (ACNUR, 2016a, p. 6). Para tal, como objetivos centrais, destacam-se: a proteção de homens, mulheres e crianças refugiados, e a busca de alternativas que permitam às pessoas recomeçar, em paz e com dignidade, as suas vidas (artigo 1º, ACNUR, 1950).

Nos termos do artigo 2º é referenciado que o seu trabalho tem caráter apolítico, humanitário e social (Moreira, 2006; Rocha & Moreira, 2010). Contudo, na prática não é exatamente isto que acontece, uma vez que a separação entre as atividades política e humanitária não é de todo possível⁵². Falamos de seres humanos que têm as suas vidas ou os seus direitos em risco ou já violados e que, assim sendo, precisam de proteção, a qual depende das decisões dos Estados e das instituições, que colocam sempre à frente os interesses políticos e económicos⁵³ (Rocha & Moreira, 2010). Qualquer deslocamento humano é já em si um evento político, não sendo pois correto afirmar que o trabalho do ACNUR seja inteiramente humanitário apolítico (Hyndman, 2000).

Prosseguindo, importa aludir à importância que o ACNUR coloca na participação dos refugiados nas decisões relativas à sua vida, sendo este um princípio fundamental da sua atuação (ACNUR, 2016a). Um princípio que é coordenado, por sua vez, com soluções duradouras, como o repatriamento, a integração local e a reinstalação num terceiro país.

No que toca ao repatriamento, este só será possível quando os refugiados assim o desejarem, isto é, quando tiverem a intenção de voltar ao país de origem e quando as

⁵¹ Também denominada Convenção de Genebra de 1951 ou Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados.

⁵² O trabalho humanitário é também comandado por estruturas políticas (Harrell-Bond, 2002).

⁵³ Nas palavras de Pena (2012, p. 33) “o vínculo humanitário torna-se o ponto de partida para a elaboração das obrigações políticas e sociais que os indivíduos têm uns com os outros”.

condições que motivaram a fuga estiverem solucionadas, de modo a que o regresso seja feito em segurança (Santos, 2014). Para ser bem-sucedida e garantir alguma sustentabilidade aos refugiados, a repatriação voluntária tem de ser efetuada através de um compromisso, a longo prazo, com múltiplos atores (especialmente do país origem). Tudo para que se consiga assegurar uma boa receção, uma boa integração e um recomeçar de vida digno, nas melhores condições possíveis (UNHCR, 2013). Durante muito tempo, considerado como uma boa solução para a resolução dos problemas dos refugiados, o repatriamento deixou agora de receber todo esse otimismo. Isto porque muitos refugiados acabam por regressar “para situações de devastação e total insegurança”⁵⁴ (Castro et al., 2009, p. 8).

Já a integração local aparece como uma das melhores soluções para dar uma maior estabilidade às pessoas refugiadas (principalmente quando o repatriamento não é possível). Através desta solução, o refugiado é acolhido num país que, autorizando a sua vinda, lhe garante algum equilíbrio, sobretudo porque são logo asseguradas algumas necessidades básicas (alojamento, vestuário e alimentação, saúde, educação, entre outras). Trata-se de um processo “complexo e gradual” (Santos, 2014, p. 34), que abrange questões legais, económicas, sociais e culturais. Do mesmo modo, um processo com exigências significativas para ambas as partes: por um lado, o refugiado deve cumprir as leis e respeitar os costumes do país e, por outro lado, a sociedade de acolhimento deve conceder ao refugiado os mesmos direitos e a mesma assistência que dá a qualquer outro residente estrangeiro (ACNUR, 2016a; UNHCR, 2012).

Contudo, a integração num novo país é uma solução que também pode vir a tornar-se escassa. Com o aumento crescente do número de refugiados, os países de acolhimento começam a ficar reticentes quanto à situação, preferindo implementar “políticas de acampamentos” (Santos, 2014, p. 35), em vez de políticas que assegurem a integração dos mesmos. Esta é uma questão que o ACNUR, em conjunto com alguns doadores, tem procurado também solucionar, nomeadamente ao estimular a aplicação de políticas que favoreçam a partilha de responsabilidades entre os Estados e as organizações. Através desta ação, os países de acolhimento ficam mais motivados para, de alguma forma, conseguirem aplicar as medidas de integração (UNHCR, 2013).

A integração local é uma realidade que em muito devemos procurar, pois só assim os refugiados poderão deixar de estar restringidos aos campos, uma vida que “está longe

⁵⁴ No entanto, o ACNUR juntamente com outras agências tem procurado medidas que permitam estabilizar a população no país de origem.

de ser a ideal” (Santos, 2014, p. 17). Nas palavras de Laccino e Petche (2014; 2013; cit. Santos, 2014, p. 28-27),

as tendas ou as casas pré-fabricadas, por muito que sirvam para ter um pouco de privacidade e proteção das condições climáticas, em nada se comparam à comodidade de uma casa; o número elevado de pessoas aumenta o risco de se contraírem doenças, tornando as pessoas mais vulneráveis a estas; a falta de emprego e de atividades, assim como os medos e receios provocados pela sua deslocação forçada, torna as pessoas tristes, zangadas e revoltadas, provocando conflitos internos; as pessoas sentem-se pouco úteis, uma vez que a ajuda vem na sua maioria do exterior; a insegurança exterior e a falta de vistos para poderem circular livremente implica ficarem fechados dentro dos campos; a falta de segurança é constante, agravando-se com o anoitecer, visto que a maioria dos campos não tem luz para iluminar as ruas; a água não é canalizada e, quando é, existem apenas alguns pontos para recolha distribuídos pelos campos; os sanitários são compartilhados, assim como as zonas para higiene pessoal; nem sempre existem escolas e, quando existem, podem não ter as melhores condições; o terreno envolvente ao campo vai-se deteriorando, tornando por vezes difícil a deslocação das pessoas e veículos (lama, pedras, areia etc...).

É perante testemunhos destes e da realidade observada que devemos caminhar para que situações destas se verifiquem cada vez menos. Os campos não são uma solução sustentável e duradoura (Santos, 2014) e, muito menos, uma solução ajustada às condições mínimas de vida humana.

Por último, a reinstalação, uma solução que permite transferir refugiados de um país no qual procuraram refúgio para outro que se tenha disponibilizado a acolhê-los (Castro et al., 2009). Depois de acolhidos, os refugiados devem ter os mesmos direitos que os cidadãos nacionais⁵⁵ (UNHCR, 2012), para que a sua integração seja feita de forma pacífica e imparcial. Uma solução que permite, acima de tudo, garantir a segurança dos refugiados (Castro et al., 2009), que viram a sua vida, liberdade, segurança e outros direitos fundamentais em risco no primeiro país onde procuraram refúgio. Mais ainda, uma solução onde é possível contemplar um elevado nível de solidariedade internacional e de responsabilidade partilhada entre os diversos Estados, que, assim, se ajudam mutuamente na resolução do problema e que, em simultâneo, contribuem “para a redução do impacto dos problemas existentes no primeiro país de asilo” (Matos, 2011, p. 16). De modo a reforçar a solidariedade com os países europeus onde se verificam elevados fluxos

⁵⁵ Proteção jurídica e física, acesso a direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

de refugiados⁵⁶, a UE chegou mesmo a adotar, em setembro de 2009, o Programa Conjunto de Reinstalação da UE⁵⁷ (EAPN, 2013). Conseguiu-se, através deste programa e, já num momento posterior, através do programa da recolocação, implementado pela UE em setembro de 2015⁵⁸, um aumento do número de Estados-Membros que decidiram colaborar, acolhendo e atribuindo o estatuto de refugiado a um maior número de pessoas.

Importa agora referir que não existe hierarquia entre os três tipos de soluções duradouras (Matos, 2011), não sendo umas melhores do que as outras, até porque nem todas se adequam da mesma forma aos diversos tipos de situações. Enquanto nuns casos, a repatriação voluntária é a mais adequada, noutros poderá já não. A repatriação voluntária adequa-se mais àqueles que se encontram em condições físicas e psicológicas de voltarem para o país de origem. A integração local aparece como uma oportunidade de recomeço de vida para aqueles que não podem regressar ao seu país de origem. A reinstalação surge como a única solução segura e viável para todos aqueles que não podem ou não querem regressar ao país de origem e que não foram bem aceites ou, por outras razões, não podem permanecer no primeiro país onde procuraram refúgio. No entanto, o bom sucesso destas soluções exige que os Estados invistam verdadeiramente na promoção da proteção e integração social dos refugiados. Mais ainda, é extremamente importante que os Estados, em conjunto com o ACNUR, apostem no desenvolvimento de soluções duradouras. Nesta altura, encontrar-se-á a forma mais elevada de solidariedade internacional e partilha de responsabilidade⁵⁹ entre os Estados (Santos, 2014). De modo a concretizar os objetivos estipulados, normalmente associados às soluções duradouras, o ACNUR conta com o orçamento da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo que este é apenas para as despesas administrativas⁶⁰ (ACNUR, 1950, artigo 20º). No entanto, o ACNUR conta ainda com as contribuições voluntárias que, em muito, auxiliam no sucesso do seu trabalho⁶¹.

⁵⁶ As estatísticas relativas a estes fluxos serão, detalhadamente, debatidas no capítulo 3.

⁵⁷ Em Portugal, este programa foi adotado em 2007, através da Resolução do Conselho de Ministros nº110/2007 de 21 de agosto, com o estabelecimento de uma quota anual de acolhimento de 30 refugiados (EAPN, 2013). Assunto aprofundado no capítulo 3.

⁵⁸ Através deste programa, a Comissão tomou medidas eficazes, para auxiliar na resolução da crise dos refugiados com que se deparam os Estados-Membros da UE e, os países limítrofes.

⁵⁹ Tremendamente importantes para “o futuro da assistência e proteção aos refugiados” (Santos, 2014, p. 42), que não depende só dos Estados mas também das organizações da sociedade civil, comunidades e indivíduos. Na contemporaneidade, a falta de solidariedade continua a ser um dos maiores entraves no apoio dos refugiados (Santos, 2014).

⁶⁰ Utilizado para outras questões somente nos casos em que a Assembleia Geral assim o permitir.

⁶¹ Pelo seu excelente trabalho humanitário, o ACNUR já recebeu por duas vezes o Prémio Nobel da Paz (1954 e 1981) (ACNUR, 2016a).

2.3.2. Convenção relativa ao estatuto de refugiado

Paralelamente às negociações para a criação do ACNUR, ocorreram também as negociações para a aprovação da Convenção da ONU relativa ao estatuto de refugiado. Perante o aumento do número de refugiados, um novo instrumento internacional que definisse o estatuto jurídico de refugiado, era de facto imprescindível. Em muito, também para que não se continuassem a utilizar soluções “*ad hoc*, como até então acontecia” (Santos, 2012, p. 10). Ou seja, soluções que geravam múltiplos problemas relacionados com a proteção dos refugiados, designadamente por parte dos Estados (Santos, 2012), visto que na altura pensava-se no problema dos refugiados como um problema temporário, o que não viria a acontecer.

A Convenção relativa ao estatuto de refugiado, de 28 de julho de 1951, tornou-se, portanto, um marco importante no que diz respeito à proteção de refugiados (Santos, 2012; Santos, 2014). De acordo com o seu artigo 1º, refugiado é⁶²,

qualquer pessoa que, receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em determinado grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa, ou em virtude do fundado receio, a ele não queira voltar (Convenção de Genebra, parágrafo 2º, Seção A, do artigo 1º).

Mas a Convenção não trouxe apenas a criação deste mesmo estatuto⁶³, uma vez que o designado princípio de *non-refoulement* foi outra das grandes novidades instituída com a sua criação (Santos, 2012). Contido no artigo 33º da Convenção, este princípio coloca alguns entraves aos Estados que queiram expulsar ou devolver um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas, “em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas” (Convenção de Genebra, parágrafo 2º, Seção A, do artigo 1º). Conseguiu-se, portanto, estabelecer “pela primeira vez a responsabilidade do Estado em relação a um indivíduo”

⁶² Já de acordo com as alterações introduzidas pelo Protocolo de 1967, instrumento que veio excluir as reservas, temporal e geográfica, contidas inicialmente na Convenção de Genebra de 1951, como veremos em seguida, ainda neste mesmo ponto.

⁶³ Que permitiu estabelecer alguns padrões básicos no tratamento dos refugiados (que compete também aos Estados) (Boswell, 2000).

que não seu cidadão, “independentemente da sua cidadania ou nacionalidade”⁶⁴ (Rocha & Moreira, 2010, p. 20).

No entanto, inicialmente, a Convenção apresentava algumas limitações de cariz temporal e geográfico. Por um lado, a definição de refugiado não podia ser aplicada a pessoas que se tinham tornado refugiadas em resultado de acontecimentos anteriores ao 1º de janeiro de 1951. E, por outro lado, os países aquando da assinatura podiam optar por limitar a sua adesão a acontecimentos ocorridos unicamente na Europa (artigo 1º, seção A, 2º parágrafo). Logo, estas reservas transmitiam, mais uma vez, “a convicção de que os refugiados eram apenas um problema passageiro do continente europeu, gerado pela guerra e, que logo após esta, seria resolvido” (Conley, 1993, p. 631).

Face aos problemas originários destas limitações e perante o aumento contínuo do número de refugiados, a retificação da Convenção de 1951 tornou-se um imperativo. Neste sentido, a 4 de outubro de 1967, entrou em vigor um novo instrumento jurídico que excluía as restrições supracitadas. De acordo com este instrumento, intitulado Protocolo de Nova Iorque relativo ao Estatuto dos Refugiados, os países tinham de aplicar o conceito de refugiado estabelecido na Convenção de 1951, mas sem as referidas limitações (Silvestre, 2011). Embora relacionado com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 é um documento independente, cuja retificação não se baliza aos Estados signatários da Convenção (ACNUR, 1979). No entanto, continuamos a falar de instrumentos que são protagonistas de alguns critérios⁶⁵, que permitem aos Estados signatários⁶⁶ determinar a quem deve ser aplicado o estatuto de refugiado.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são, portanto, os grandes instrumentos globais de proteção aos refugiados e, concomitantemente, os principais recursos que proporcionam “a qualquer pessoa que tenha essa necessidade, o direito de procurar refúgio em outro país” (Santos, 2014, p. 26).

⁶⁴ Todavia, nenhum Estado é obrigado a acolher refugiados. Apenas não os podem mandar de volta para o país onde possam ter a sua vida ou a sua liberdade ameaçadas (Reis, 2007). Da forma como se estrutura, o regime internacional permite que os Estados interpretem as normas do direito internacional consoante os seus interesses, que estão sempre implícitos (Loescher, 1999; cit. Rocha & Moreira, 2010).

⁶⁵ Analisados, verificados e avaliados previamente pelos Estados (ACNUR, 1979).

⁶⁶ Na atualidade, são já quase 150 países signatários (ACNUR, 2016a). Entre os Estados signatários da Convenção de 1951 estão Madagáscar e Mônaco. Já entre os do Protocolo de 1967, Cabo Verde, Estados Unidos da América e Venezuela (ACNUR, s.d.).

2.4. Políticas de acolhimento e de integração na União Europeia

O fenómeno das migrações tem sido, desde os anos 70 e 80, uma questão muito comum na agenda política dos diversos países de acolhimento (Boswell, 2004), sobretudo naqueles em que o “anti-imigracionismo se tornou um elemento político decisivo” (Brito, 2013, p. 78), pois este fenómeno afeta diversos campos da vida social (Matos, 2011).

No entanto, é só a partir dos anos 90, aquando da criação da UE através da assinatura do Tratado de Maastricht⁶⁷, em 1992, que a questão do acolhimento e da integração de imigrantes começa a ganhar mais visibilidade e, portanto, a receber maior destaque nas políticas europeias. Conseguiu-se nesta altura e pela primeira vez na história da UE um maior envolvimento das instituições comunitárias nas questões de asilo, que deixaram de ser apenas assunto interno de cada Estado (Rodrigues, 2006).

Mas, focando agora a política europeia de asilo, importa indicar que esta se iniciou fora do quadro da UE, com a aprovação do Acordo Schengen de 1985 e através da Convenção de Dublin, adotada em 1990 pela UE. Uma convenção que estabelecia que só um Estado-Membro seria responsável pela análise de um pedido de asilo, de modo a que se evitassem deslocações consecutivas de um país para o outro⁶⁸. Estava ainda estabelecida nesta Convenção a impossibilidade de apresentar múltiplos pedidos de asilo (Santos, 2014), situação que dificultaria claramente a resolução do pedido. Os requerentes ficaram também impossibilitados de escolher o país de destino (Silva, 2012).

Na sua primeira reformulação, a Convenção de Dublin foi substituída pelo Regulamento de Dublin II, em 2003 (Regulamento (CE) n°343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003) e, na sua última reformulação, pelo Regulamento de Dublin III, em 2013. Estas reformulações permitiram melhorar os procedimentos implícitos no processo de pedido de asilo, como por exemplo “o direito à informação, entrevista pessoal e acesso aos recursos, aumentando a eficiência do sistema e garantindo padrões mais elevados de proteção dos requerentes de asilo” (Santos, 2014, p. 30).

Já em 1997, com a criação do Tratado de Amesterdão, as questões de imigração e asilo passaram do pilar da Justiça e Assuntos Internos para o pilar da Comissão Europeia (Tomás, 2012). Com isto, as instituições europeias passaram a exercer um papel mais relevante nas questões de imigração e asilo (Boswell, 2004; Marques, 2010; Wenden, 2004). As decisões passaram a ser tomadas mais à escala europeia, o que facilitou, em

⁶⁷ “Primeiro instrumento político que previu políticas de asilo comuns a aplicar por todos os Estados-membros a naturais de ‘países terceiros’” (Tomás, 2012, p. 50).

⁶⁸ A Convenção de Dublin impedia a circulação indefinida (Marx, 2001).

muito, a elaboração de uma política comum da UE em matéria de asilo e imigração. Portanto, um notável incentivo para a criação de um “espaço de liberdade, segurança e justiça”, a fim de se instituir uma verdadeira política europeia de asilo (Silva, 2012).

Já no ano de 1999, através do Conselho Europeu, reunido em Tampere, foi possível determinar uma linha de trabalho, a fim de se criar um sistema comum europeu de asilo, fundamentado numa aplicação extensa da Convenção de 1951. Logo, nenhum Estado poderia reenviar ou expulsar um refugiado para o país onde a sua vida e a sua liberdade estivessem em risco (UE, 1999; cit. Tomás, 2012). Este sistema europeu comum de asilo surgiu como o primeiro programa plurianual, no qual se procuraram fixar prioridades, com vista à criação de um espaço europeu de “liberdade, segurança e justiça” (Tomás, 2012). Este, por sua vez, alicerçado num conjunto de critérios que seriam colocados em prática nas fronteiras e que permitiriam, de um modo geral, terminar com a imigração legal. Pretendia-se, ainda, com a definição de uma política de asilo comum, atenuar as desigualdades entre os Estados-Membros.

Subsequentemente e de forma a incentivar os Estados-membros na melhoria dos seus sistemas de acolhimento e a conseguir-se alcançar uma distribuição financeira igualitária, foi criado, em 2000 (Decisão 2000/596/CE), o Fundo Europeu para os Refugiados (FER) (2000-2004). Este por sua vez, foi renovado pelos períodos de 2005-2010 (Decisão 2004/904/CE) e 2008-2013 (Decisão 2007/573/CE) (EAPN, 2013). Sendo o primeiro passo para a implementação da política europeia de asilo (que perdurou de setembro de 2000 até 2010), o FER possibilitou que “a repartição dos seus fundos entre os Estados-membros fosse feita proporcionalmente de acordo com o número de pedidos de asilo que cada país apresentasse” (Silva, 2012, p. 20).

Já no que diz respeito às normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, elas estabeleceram-se em 2003. O seu enquadramento legal é regulado pela Diretiva 2003/9/CE de 27 de janeiro, cujo objetivo primário se centrou na garantia de melhores condições de vida (homogéneas em todos os Estados-membros). Para além de outros aspetos, a diretiva define “o acesso à informação e à documentação pelos requerentes de asilo; local de residência e liberdade de circulação; condições materiais de acolhimento; acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional; acesso aos cuidados de saúde”⁶⁹ (Silva, 2012, p. 20). Não ficando esquecidos, os grupos vulneráveis, sobretudo, menores desacompanhados e vítimas de

⁶⁹ Aspetos a trabalhar desde logo pelo país de acolhimento após a receção dos refugiados. Assunto aprofundado no capítulo 4.

tortura, também tiveram algumas disposições a eles associados nesta diretiva (Silva, 2012).

Posteriormente, a 18 de fevereiro de 2003, o intitulado Regulamento de Dublin de 2003 veio substituir a Convenção de 1990. Esta substituição é marcada essencialmente pelos “critérios a ter em conta na determinação do Estado responsável pelo pedido de asilo” (Tomás, 2012, p. 52). Mas, tudo dentro da lógica de limitar o acesso de naturais de países terceiros ao denominado “espaço de liberdade, segurança e justiça”. Este regulamento trouxe ainda outras duas novidades: uma primeira que determinava que todos os países europeus seriam considerados países seguros de acordo com o princípio de *non-refoulement* da Convenção de Genebra e uma segunda correlacionada com o estabelecimento do Eurodac⁷⁰ (Tomás, 2012).

No que respeita aos entraves colocados aos naturais de países terceiros, novos caminhos se procuraram, desde logo em 2004, com novas tentativas de harmonização através da Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de abril. Uma diretiva que favoreceu os nacionais de países terceiros, dado que através desta poderiam beneficiar do estatuto de refugiado ou de outra qualquer proteção internacional⁷¹. Já no ano seguinte (a 1 de dezembro de 2005), o Conselho da UE aprovou a Diretiva 2005/85/CE, na qual foram determinadas as normas mínimas, inevitavelmente aplicáveis no procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros da UE. Porém, esta diretiva foi suscitando alguma preocupação porque, ao invés de proteger os refugiados, coloca-os em risco, bem como, simultaneamente, viola as obrigações internacionais adotadas pelos Estados-membros, uma vez que é uma diretiva que pressupõe a aplicação de processos de pedido de asilo rápidos, definidos “como infundados, manifestamente infundados ou subsequentes, baseados em conceitos como país de origem seguro, país terceiro seguro e país terceiro ‘super’ seguro” (Silva, 2012, p. 21). Portanto, os pedidos apresentados pelos requerentes de tais países, ao serem de tal forma caracterizados, são sujeitos a um processo apressado e definido, apenas, por garantias mínimas. Logo, as obrigações internacionais adotadas pelos diferentes Estados-Membros são postas em causa, porque a proteção e o bem-estar dos refugiados não são, absolutamente, assegurados.

⁷⁰ Base de dados europeia para permitir verificar em que países da UE o requerente pediu asilo e, subsequentemente, após a confirmação do país de acolhimento, proceder à respectiva transferência (Tomás, 2012).

⁷¹ Princípio do *non-refoulement* também estabelecido nesta diretiva.

Através da implementação de um conjunto de normas comunitárias no domínio de asilo foi possível constituir-se a denominada primeira fase do Sistema Comum de Asilo Europeu. Esta fase foi marcada pelo estabelecimento de algumas prioridades por parte da Comissão Europeia, para o período compreendido entre 2004 e 2009. Tais prioridades estavam relacionadas, maioritariamente, com o estatuto uniforme de asilo, com a proteção temporária, com o equilíbrio entre os esforços realizados entre os diversos Estados-Membros no acolhimento e com o repatriamento e reintegração (Silva, 2012). Mais, em 2004, o Conselho Europeu ratificou um programa plurianual para o estabelecimento das prioridades da UE no domínio da justiça e assuntos internos até ao ano de 2009, intitulado de Programa de Haia⁷². Este programa tinha como objetivo único gerir os fluxos de requerentes de asilo e de refugiados, especialmente, porque se pretendia limitar as consecutivas chegadas, desordenadas e descontroladas, a território europeu. Já em junho do ano seguinte (em 2005), o Conselho da UE e a Comissão Europeia aprovaram um plano de ação⁷³ que limitou as medidas concretas a adotar, para que se conseguisse então implementar as propostas contidas no Programa de Haia. Com isto, iniciou-se a segunda fase do Sistema Comum de Asilo Europeu (Silva, 2012).

Posteriormente, já em 2010, foi criado, em Malta, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), com vista a auxiliar na cooperação entre os Estados-Membros e no sentido de facilitar a aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Um gabinete que prestaria “apoio operacional efetivo, assistência científica e técnica e, que trabalharia em estreita cooperação com as autoridades nacionais de cada Estado, com a Comissão Europeia e com o ACNUR” (Tomás, 2012, p. 52).

No entanto, foi só recentemente que fomos confrontados com o estabelecimento do asilo como figura jurídica no direito internacional, que também se estendeu à legislação portuguesa, assunto que retomarei no capítulo 3. Concomitantemente e perante o forte encerramento de fronteiras a “fluxos migratórios externos tidos como indesejados” (Sacramento, 2015, p. 2), tornou-se necessário proceder à criação do projeto de um Sistema Europeu Comum de Asilo, a fim de facilitar os procedimentos neste campo. Porém, um sistema com algumas dificuldades, nomeadamente associadas à questão da cidadania. Por um lado, seria benéfico, dado que “os refugiados poderiam circular

⁷² Que sucede ao Programa de Tampere.

⁷³ Composto por duas divisões, sendo que a primeira apresenta um panorama do que está em jogo, alguns dos aspetos mais importantes do Programa da Haia e dez prioridades específicas. Já a segunda divisão, como sendo um anexo que enumera as medidas e ações concretas a adotar (Comissão das Comunidades Europeias).

livremente no território da União Europeia” (Tomás, 2012, p. 56). Mas, por outro lado, estes só poderiam trabalhar no Estado que os aceitasse e enquadrasse na legislação nacional sob o estatuto de refugiados. Logo, os refugiados ao não terem a “proteção e o reconhecimento de um Estado” (Tomás, 2012, p. 56), deixam de poder usufruir dos mesmos direitos que os cidadãos nacionais.

A verdade é que somos cada vez mais confrontados com a incapacidade de se conseguir obter um consenso sobre as políticas migratórias (Newlan, 2003), uma dificuldade que advém de múltiplas dissemelhanças, visto que cada país tem as suas próprias características: história, cultura, sistemas (que se estruturam de maneira diversa), valores sociais e políticos distintos, entre outras⁷⁴ (Pena, 2012). Reticentes à mudança e habituadas ao próprio meio, as nossas sociedades vão efetivamente evidenciando receios em conviver com a diferença. Portanto, acolher refugiados é um desafio que lhes é colocado. Uma área, onde as definições serão sempre imprecisas e contraditórias, resultado da “dimensão plural e controversa das políticas migratórias” e, da “própria atitude face aos fenómenos da mobilidade humana”, uma vez que “as formas de legitimação e de reconhecimento” (Pena, 2012, p. 10) se vão alterando de país para país. Há, portanto, uma verdadeira dificuldade em estabelecer uma norma única em matéria de políticas migratórias e de integração na Europa. Vários esforços têm sido realizados por parte da UE (Pena, 2012). Porém, ainda nada foi definitivamente alcançado. Pelo contrário, é ainda bastante notório um vasto conjunto de políticas nacionais, consideravelmente distintas, que vão colocando em jogo uma política de acolhimento europeia que não é efetivamente estruturada. Nas palavras de Sofia a política de acolhimento “é verdadeiramente desastrosa”. Veja-se o seu testemunho:

Falando de forma pessoal e falando de forma muito à vontade, e não institucional, eu digo-lhe, acho verdadeiramente desastrosa. A União Europeia quando viu uma crise não soube o que fazer⁷⁵. Há muito tempo que andávamos a falar em ter uma política europeia. E era uma miragem porque ia-se criando alguns dispositivos, alguns instrumentos aqui e ali, mas o que havia era políticas nacionais. Com esta crise, percebeu-se que de facto era mesmo uma miragem, não havia política europeia a nível de asilo. Passou a haver uma

⁷⁴ Discutem-se, portanto, os modelos e as políticas de integração de migrantes habituais e a ênfase na assimilação, isto é, a aposta numa sociedade homogénea imaginada como resposta política para aplacar os receios de desestabilização social trazida pelos imigrantes (Williams & Graham, 2014).

⁷⁵ “Direitos Humanos na Europa? Há 50 anos que falamos disso e no primeiro exame falharam” (Testemunho de um refugiado sírio). Acedido em: <http://www.tvi.iol.pt/programa/jornal-das-8/53c6b3903004dc006243d0cf/videos/--/j8--videos/video/57cc802f0cf2d382b7e96fe3/1> (setembro de 2016).

política europeia de “salve-se quem puder” e portanto, sim, acho verdadeiramente desastroso!

Deparamo-nos, de facto, com diversos pontos de vista relativos à política de acolhimento europeia. Na minha opinião e, de acordo com o testemunho de Sofia, o cenário é verdadeiramente preocupante. A Europa precisa de evoluir no que diz respeito à realização de um espaço de direito e de liberdade para os imigrantes e para os refugiados (Lopes, s.d). As coisas estão muito longe de serem perfeitas, pois há ainda muito a percorrer. Este é um percurso marcado também por alguns episódios menos felizes, como por exemplo o acordo entre a UE e a Turquia. No âmbito deste acordo, todos aqueles que, a partir de finais de março de 2016, chegassem de forma ilegal a território grego, deveriam no imediato regressar à Turquia. A UE chegou mesmo a duplicar o volume de ajuda financeira para os refugiados sírios para 6 mil milhões de euros⁷⁶. Logo e, nas palavras de Sofia,

o acordo com a Turquia [esta] foi uma das páginas mais negras da história europeia. Foi rasgar, completamente, tudo aquilo que havia de compromissos europeus internos [e] externos, quer dos estados membros quer da própria União Europeia, relativamente a refugiados.

Portanto, “uma política comum de asilo, em concordância com a política de imigração” (Lopes, s.d, p. 81) é, de facto, um dos desafios primordiais que se coloca à UE. Intrínseco a estes desafios deve estar o empenho nas áreas da Justiça e da Segurança Interna, visto que “são as que se apresentam com mais potencialidades para progredir” (Lopes, s.d, p. 81). Findando e, de acordo com Rodrigues (2006, p. 3), deixa-se a opinião de que “a melhor forma de credibilizar o instituto de asilo na União Europeia, independentemente do Estado-membro donde se requeira o pedido de asilo é uniformizar as Políticas de Asilo e dos Direitos de Asilo na União Europeia”. Através desta ação melhorar-se-ia, consideravelmente, a intervenção a nível mundial e evitar-se-ia a criação de múltiplas políticas nacionais, isoladas e díspares umas das outras.

⁷⁶ No mês de outubro de 2015, a UE deu à Turquia 3 mil milhões de euros e concedeu facilidades na aprovação de vistos para a Europa para os cidadãos turcos (Martins, Mendonça & Rodrigues, 2016).

CAPÍTULO 3

OS REFUGIADOS CHEGAM A PORTUGAL: POLÍTICAS, ORGANIZAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE ACOLHIMENTO

3.1. Transposição das políticas da UE para o território português

Depois do enquadramento internacional feito no final do capítulo 2, vou agora debater a questão das políticas, da organização e dos procedimentos subjacentes ao processo de acolhimento de refugiados em Portugal. Isto porque na verdade, pouca é a informação sobre a operacionalização das políticas de integração, nomeadamente como são colocadas em prática, como são estabelecidas, que tipo de atores envolvem e como é que afetam a vida dos imigrantes, sobretudo no que diz respeito à sua integração social (Pena, 2012).

O enquadramento legal do instituto jurídico de asilo e de refúgio estabeleceu-se em território português a partir do 25 de abril de 1974, ao mesmo tempo que múltiplas alterações se verificaram, nomeadamente relacionadas com a possibilidade de entrar em território nacional⁷⁷. A partir dos anos 1980, Portugal começou a tornar-se num país recetor de imigrantes (SEF, 2008; Marques, ACM & Étnicas, 2010), resultado do processo de descolonização que coincidiu com o término do regime ditatorial português. Concomitantemente, emergiu uma nova fase socioeconómica e política, marcada “pelo processo de internacionalização da economia portuguesa, com novas relações de intercâmbio e cooperação e posterior integração, em 1986, à União Europeia⁷⁸” (Pena, 2012, p. 11). Todavia, também outros acontecimentos históricos permitiram que Portugal se tornasse num contexto de acolhimento de novos fluxos migratórios⁷⁹ (António & Policarpo, 2012). Motivos de ordem política, sociocultural e económica foram, na verdade, os grandes impulsionadores da imigração em Portugal (Rosário, 1999).

Devido à forte intensificação dos fluxos migratórios a partir dos anos 80, novos procedimentos tiveram que se estabelecer no quadro normativo do asilo em Portugal. Contudo, nem só a intensificação dos fluxos migratórios conduziu a novas alterações,

⁷⁷ Por um lado, Portugal “legitimou na sua Constituição democrática os direitos fundamentais que garantiam o pleno exercício de cidadania” e, por outro lado, “estabeleceu em legislação específica o exercício do direito de asilo” (Silva, 2012, p. 47).

⁷⁸ Tal permitiu ao país uma maior abertura para o investimento estrangeiro (Pena, 2012).

⁷⁹ Acontecimentos como “a queda do muro de Berlim, a desagregação da antiga União Soviética e as consequentes transformações do quadro migratório europeu, a seca, as guerras, os conflitos armados e a falta de oportunidades em países africanos de língua portuguesa, a crise e a inflação do Brasil” (Pena, 2012, p. 11).

uma vez que a heterogeneidade dos fluxos, entre os anos 1980 e os anos 1990⁸⁰, também teve um peso significativo⁸¹.

As alterações iniciaram-se com a entrada em vigor do Decreto-Lei (DL) n.º38/80 de 1 de agosto, que estabeleceu o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado. Contudo, pouco mais de uma década depois, este DL viria a ser revogado pelo DL n.º79/93, de 29 de setembro, uma vez que apresentava aspetos contraproducentes (CPR, 1996), tais como a eliminação da prerrogativa do direito ao asilo por razões humanitárias e a extensão dos efeitos de asilo. Veja-se na seguinte tabela as referidas limitações do DL n.º38/80 de 1 de agosto, revogadas pelo DL n.º70/93 de 29 de setembro:

Tabela 1. Limitações do DL n.º38/80 de 1 de agosto, revogadas pelo DL n.º70/93 de 29 de setembro

DL n.º38/80 de 1 de agosto	DL n.º70/93 de 29 de setembro
1) Eliminação da prerrogativa do direito ao asilo por razões humanitárias: de acordo com o seu artigo 2.º, foi prevista a concessão de asilo aos estrangeiros e apátridas que não quisessem aos seus Estados, de origem ou de residência habitual, voltar devido a ocorrências sistemáticas de violação dos direitos humanos ou pela insegurança em resultado de conflitos armados.	1) Já o DL n.º70/93 de 29 de setembro, aquando a ocorrência de situações semelhantes, permitia a aplicação do regime excepcional por razões humanitárias (artigo 10.º) previsto no artigo 64.º do DL n.º59/93 de 3 de março (que estabeleceu o regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional).
2) Extensão dos efeitos de asilo: o referido DL estabelecia que estes deveriam ser extensivos ao cônjuge e aos filhos do requerente. Do mesmo modo, a outros membros do agregado familiar, desde que houvesse uma solicitação por parte do requerente e que, em simultâneo, fosse provado o seu vínculo familiar a essas pessoas.	2) Já o artigo 5.º do DL n.º79/93 de 29 de setembro, estabelecia que os efeitos de asilo poderiam ser aplicáveis ao cônjuge e aos filhos menores solteiros, incapazes de requererem ou, ainda, no caso de este ser menor, poderia ser extensivo ao pai ou à mãe.

Fonte: Silva (2012).

No âmbito do DL n.º38/80 de 1 de agosto, os pedidos de asilo eram apresentados ao SEF⁸² e a competência para decidir sobre estes era do MAI e do Ministério da Justiça. Auscultava-se ainda, para o efeito, a Comissão Consultiva para os Refugiados (SEF, 2008). No âmbito do DL n.º70/93, de 29 de setembro, os pedidos de asilo e a instrução dos processos continuavam a ser da responsabilidade do SEF, que posteriormente enviava o relatório ao Comissariado Nacional para os Refugiados (CNR). Este, por sua vez,

⁸⁰ Na década de 1990 e, perante a imigração irregular, os Governos tiveram que responder com processos de regularização extraordinária: um primeiro que decorreu entre 1992 e 1993 e um segundo, que aconteceu em 1996 (SEF, 2008).

⁸¹ Nos anos 80, os fluxos migratórios eram maioritariamente constituídos por cidadãos das ex-colónias portuguesas em África. Já nos anos 90, os fluxos eram mais heterogéneos, devido a vindas de países do Leste da Europa (Ucrânia e Moldávia) e do Brasil (Pires, 2003).

⁸² Autoridade policial portuguesa a quem compete controlar a entrada, permanência e saída de estrangeiros em território nacional. Ao SEF compete também a instrução dos processos de pedido de asilo.

apresentava uma proposta fundamentada ao MAI, ao mesmo tempo que procurava dar conhecimento desta ao representante do ACNUR. A decisão final continuava a ser do MAI (SEF, 2008).

Em 1998 voltaram a registar-se novas alterações, nomeadamente com a implementação do DL n.º15/98, de 26 de março⁸³, através do DL n.º244/98, de 8 de agosto. Anulando o DL n.º59/93, de 3 de março⁸⁴, o DL n.º15/98 de 26 de março instituiu um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados (Silva, 2012), especialmente centrado nas condições genéricas para a entrada e subsequente estadia de nacionais de países terceiros em território nacional (SEF, 2008). Consagrados neste DL, estavam também sete modelos de vistos⁸⁵ que, quanto à sua duração, foram ampliados. Surgiram ainda novas possibilidades quanto ao reagrupamento familiar e à extensão dos direitos iguais concedidos aos familiares estrangeiros de cidadãos portugueses. De acordo com o DL n.º15/98, de 26 de março, o refugiado podia usufruir dos mesmos direitos que os cidadãos nacionais. Concomitantemente, tinha de cumprir os deveres que eram aplicados a todos os estrangeiros residentes em Portugal⁸⁶.

O DL n.º15/98, de 26 de março, foi também complementado pelo DL n.º20/2006, de 23 de junho, que “transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º2003/9/CE do Conselho Europeu, de 27 de janeiro, onde são estabelecidas as normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-Membros” (Silva, 2012, p. 48-49). No âmbito deste DL, e em articulação com o ACNUR e o CPR, procuraram-se novas medidas que pudessem tornar o sistema de acolhimento mais eficiente, no que respeita à segurança e ao bem-estar dos refugiados. Neste sentido, extinguiram-se as funções do CNR, entidade a quem cabia formular o parecer no âmbito da instrução dos processos de asilo (artigo 24.º) e encerrou-se ainda a instrução dos processos normalmente feita pelo SEF. Os processos passaram a ser remetidos diretamente para o MAI, a quem competia a decisão final (SEF, 2007).

Já mais tarde, em 2008, o DL de 1998 foi ainda revogado pelo DL n.º27/2008, de 30 de junho⁸⁷, que estabelecia “as condições e procedimentos de concessão de asilo e

⁸³ Também denominada Lei de Asilo e dos Refugiados.

⁸⁴ Que estabelecia os vistos uniformes, os vistos de curta duração, trânsito e escala, válidos em todos os países que tinham aderido à Convenção do Acordo de Schengen (SEF, 2008).

⁸⁵ Escala, trânsito, curta duração, residência, estudo, trabalho e estadia temporária.

⁸⁶ Como por exemplo, a “obrigação de acatar as leis e regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública” (Silva, 2012, p. 48).

⁸⁷ Que transpôs para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs. 2004/83/CE, de 29 de abril, e 2005/85/CE, de 1 de dezembro (SEF, 2008).

proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária”⁸⁸ (Silva, 2012, p. 49).

Posteriormente ao DL n.º15/98, de 26 de março, e devido à intensificação de entrada de estrangeiros em Portugal⁸⁹, entre 1999 e 2001⁹⁰, novas transformações voltaram a surgir. Destaca-se a alteração do DL n.º244/98, de 8 de agosto, pelo DL n.º4/2001, de 10 de janeiro; um decreto que possibilitou a permanência de imigrantes em situação irregular em Portugal pelo período de um ano, renovável até ao limite de cinco anos. Estes procedimentos foram estabelecidos principalmente através de “uma proposta ou contrato de trabalho e, desde que, portadores de um passaporte válido e certificado do registo criminal” (SEF, 2008, p. 20). Nesta altura, a questão do trabalho começou a ganhar maior destaque na regulação dos fluxos migratórios, bem como nos seguintes diplomas legais relativos à imigração (SEF, 2008). Ao mesmo tempo, a regularização do compromisso dos empregadores também se começou a intensificar para que aspetos como o “pagamento de salários, contribuições fiscais e segurança social dos trabalhadores imigrantes” (SEF, 2008, p. 20), se cumprissem conforme o estipulado na lei.

De acordo com o DL n.º34/2003, de 25 de fevereiro, que, mais tarde, viria a alterar a Lei de Imigração⁹¹, pode constatar-se que a imigração ilegal, ao invés de diminuir, como até então se pretendia, começou a aumentar progressivamente. Regular o fenómeno e proporcionar condições dignas de integração aos imigrantes exigia que se procedesse a uma “definição e execução de uma política transparente, adotando soluções definitivas e estruturantes, ao invés de medidas avulsas e transitórias” (SEF, 2008, p. 20).

O DL n.º34/2003, de 25 de fevereiro, foi mais tarde complementado pelo Decreto Regulamentar n.º6/2004, de 26 de abril, que permitiu regular a situação dos imigrantes ilegais⁹². A simplificação dos procedimentos de atuação do SEF – “extremamente burocráticos”, segundo Beatriz, – foi uma etapa que se conseguiu alcançar através deste decreto. Conseguiu-se também agilizar os processos de integração dos imigrantes (Oliveira, Rosário & Santos, 2006).

⁸⁸ As cláusulas desta lei estavam de acordo “com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo Adicional de 1967” (Silva, 2012, p. 49).

⁸⁹ Principalmente, cidadãos da Europa do Leste (SEF, 2008).

⁹⁰ No ano de 2001, a percentagem total de população estrangeira a residir em Portugal era de 69% (SEF, 2007).

⁹¹ Veja-se o DL n.º244/98 de 8 de agosto.

⁹² Os que tinham entrado no país antes de março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e que tivessem as contribuições fiscais e da segurança social atualizadas, como estipulado no DL n.º4/2001, de 10 de janeiro.

Já no ano de 2006 dois novos instrumentos legais passaram a ser considerados: por um lado e, pela primeira vez, a utilização do sistema de reinstalação de refugiados⁹³ e, por outro lado, a definição da estrutura orgânica para a execução do FER, previsto para o período 2005-2010⁹⁴, através do DL n.º222/2006, de 10 de novembro, e a definição do regime de financiamento público das atividades a desenvolver no âmbito do mesmo projeto (SEF, 2008).

No ano seguinte, em agosto de 2007, uma nova lei de imigração entrou em vigor: o DL n.º23/2007, de 4 de julho⁹⁵, que veio reger “a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português” (SEF, 2008, p. 22). Através desta, “os portadores de vistos e prorrogações de longa duração e autorizações de permanência” (SEF, 2008, p. 22) podiam usufruir de autorizações de residência. Adotou-se, neste sentido, uma tipologia única de títulos de residência para cidadãos estrangeiros que quisessem residir ou trabalhar em Portugal. Ainda em agosto de 2007, a Resolução do Conselho de Ministros n.º110/2007, de 21 de agosto, estabeleceu uma quota anual de acolhimento de 30 refugiados reinstalados por ano (EAPN, 2013). A identificação dos refugiados passou a ser da competência do ACNUR. Após o envio dos dossiês por parte do ACNUR para o SEF, procedia-se a uma seleção com base nas declarações apresentadas nos respetivos dossiês. Concomitantemente, o CPR era informado sobre os pedidos de reinstalação apresentados e podia dar opinião sobre estes no prazo máximo de cinco dias (artigo 35.º do DL de Asilo n.º27/2008). No processo de seleção era sempre dada prioridade aos refugiados que vinham de áreas que se encontravam abrangidas pelo “Programa Regional de Proteção, mulheres em risco, menores não acompanhados, sobreviventes de violência ou tortura e refugiados com fortes necessidades de proteção legal e física” (EAPN, 2013, p. 8). Já em Portugal, primam-se as razões humanitárias para que, a inclusão social, cultural e profissional dos imigrantes seja efetivamente alcançada.

Após a integração por via do programa português de reinstalação (que atualmente está em vigor), os imigrantes em causa alcançavam o estatuto de refugiados e, deste modo, uma autorização de residência, válida por cinco anos, que era renovável e que possibilitava o acesso a múltiplos direitos, como por exemplo o acesso ao alojamento, à alimentação, aos cuidados de saúde, à educação e ao emprego. A obtenção da

⁹³ Portugal acolheu 17 refugiados a pedido do ACNUR (SEF, 2007; Silva, 2012).

⁹⁴ Aspeto já abordado no ponto 2.4 do capítulo 2.

⁹⁵ Usualmente denominada como lei de estrangeiros e, que já conta com quatro versões. O DL n.º63/2015 de 30 de junho é a versão mais recente. Uma lei que transpôs para a ordem jurídica portuguesa um conjunto de directivas comunitárias (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, s.d.).

nacionalidade portuguesa era também uma possibilidade⁹⁶, tal como a reunificação familiar (artigo 98º do DL nº23/2007 de 4 de julho). Esta última só era possível quando os familiares tivessem os documentos de viagem válidos. Em muitos casos este é logo um entrave, visto que muitos destes refugiados estão em países sem representações diplomáticas. A reunificação familiar é, antes de mais, complexa e morosa. Aludo aqui para o exemplo de uma família monoparental que pude acompanhar no terreno. Nas palavras de Beatriz, “aquilo que esta progenitora mais queria era trazer o marido para Portugal também”, contudo “o processo também não é assim tão fácil”.

Quanto às alterações supracitadas das leis de imigração, procurou-se sempre respostas que pudessem ir ao encontro das novas realidades e dimensões dos fluxos migratórios. Portanto, procurou-se estabelecer legislação que fosse mais pertinente e mais adequada; acima de tudo, uma política abrangente de imigração e de asilo⁹⁷. Por tal, é que Portugal tem sido referenciado internacionalmente como legislador de boas práticas para a integração de imigrantes⁹⁸.

Mas da produção da lei à sua efetiva implementação vai, muitas vezes, uma grande diferença. Daí que Fonseca e Goracci (2007) referem que os imigrantes em Portugal estão em situação de desvantagem no que toca ao mercado laboral, às condições de habitação, ao acesso à saúde e à educação, embora a lei garanta direitos fundamentais em todos esses âmbitos. Situações de desvantagem que, do que pude contemplar no terreno, se verificam efetivamente. Apesar de existirem alguns esforços no sentido de contradizer a ideia defendida por Fonseca e Gorraci (2017), a verdade é que por maiores e bem-intencionados que sejam os esforços, nem sempre asseguram a salvaguarda e concretização de direitos.

Depois, existem ainda algumas posições ambivalentes dos portugueses face à imigração que, apesar de tudo, sabem reconhecer o contributo dos imigrantes para a economia nacional⁹⁹. E, é realmente necessário e importante que saibamos reconhecer a importância destas migrações. Nas palavras de Sofia, “tudo depende das circunstâncias

⁹⁶ Especialmente quando já existe residência legal em Portugal há 6 anos ou quando haja casamento ou união de facto com um cidadão português, no mínimo há 3 anos (EAPN, 2013).

⁹⁷ A política de imigração e asilo é orientada por sete princípios fundamentais: igualdade, hospitalidade, cidadania, co-responsabilidade, participação, interculturalidade e consenso (Marques, ACM & Étnicas).

⁹⁸ Em 2007, Portugal foi um dos primeiros a adotar um plano de integração (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2010).

⁹⁹ Veja-se o estudo “Os Imigrantes e a Imigração aos olhos dos Portugueses: Manifestações de Preconceito e Perspetivas sobre a Inserção de Imigrantes” (António & Policarpo, 2012). Os resultados deste estudo apontam para um reconhecimento generalizado do contributo dos imigrantes para a economia nacional mas, desde que haja trabalho (nomeadamente, aquele trabalho que não é desejado pela população autóctone).

jurídicas, geográficas, se é um meio mais rural, se é um meio mais urbano, se é mais a Norte se é mais a Sul, parecendo que não faz diferença”. Ainda de acordo com a mesma, “no Sul está-se mais e, não só em Lisboa, em todo o Sul se está mais habituado a conviver por exemplo com estrangeiros, no Norte há muito menos esse hábito”. Numa versão oposta, há quem mencione que em Lisboa o fenómeno da imigração já é muito corriqueiro e, assim sendo, talvez já não tão valorizado, visto que um imigrante é somente mais um (Cláudia).

A verdade é que o país está ainda numa fase de aprendizagem, sobretudo no que diz respeito aos procedimentos relativos ao acolhimento e à integração de refugiados. São situações e processos novos relativamente aos quais as instituições e a sociedade civil não estão preparadas, no sentido de produzirem respostas adequadas e eficientes. Vejam-se as palavras de Sofia:

Portugal não tinha propriamente uma tradição de acolhimento de refugiados. Nós recebíamos muito poucos. Os refugiados que recebíamos era[m] aqueles 30 ou um bocadinho mais, de vez em quando, da reinstalação, da quota anual da reinstalação. E depois meia dúzia de pedidos espontâneos que, volta e meia, as pessoas se lembravam que Portugal existia e, portanto, pediam abrigo em Portugal, em vez de pedirem em outro lado qualquer. Mas, Portugal não era um país tradicionalmente de acolhimento de refugiados e, portanto, o processo era gerido normalmente, relativamente aos outros estrangeiros, com gabinete próprio no SEF, que é o gabinete de asilo e refugiados. Mas não era preciso que houvesse um modelo fundo para acolhimento e integração de refugiados.

Procurando findar este ponto, aludo para as palavras de Beatriz: “Portugal tem este lado humano muito grande e está sempre preparado para deitar a mão aos mais desfavorecidos, àqueles que mais precisam”. Mas, a verdade é que isto não basta, até porque por muito que saibamos fazer e tenhamos motivação para o fazer, há alguns constrangimentos estruturais (desde logo a nível de recursos) que condicionam, severa e negativamente, a intervenção ao nível local do acolhimento.

3.2. Os números dos fluxos de refugiados

Refletindo sobre os massivos fluxos de refugiados dos últimos anos, o antigo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki Moon, destacava que “We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time. Above all, this is not just a crisis of numbers; it is also a crisis of solidarity” (UNHCR, 2015, p. 5). Porque atrás dos números se

escondem vidas e histórias humanas, seja tão importante e necessário aludir às estimativas acerca da imigração. Não podemos hesitar quando proferimos que a situação dos refugiados é trágica. Vejamos alguns números.

Em 2014, um total de 3,8 milhões de pessoas emigrou para um dos Estados-membros da UE. Deste total, 1,6 milhões correspondiam a cidadãos de países terceiros, 1,3 milhões a cidadãos que tinham nacionalidade de um Estado-membro diferente daquele para onde emigraram, 870 mil a cidadãos que emigraram para um Estado-membro do qual já tinham nacionalidade e cerca de 12,4 mil cidadãos que se encontravam na situação de apátridas (Eurostat, 2016a). Neste mesmo ano, 15 dos países da UE chegaram mesmo a comunicar uma imigração superior à emigração. Destacam-se, desde logo, com um maior número total de imigrantes, a Alemanha (884,9 mil) e o Reino Unido (632,0 mil).

Devido ao aumento do número de guerras, conflitos, perseguições e constantes violações dos direitos fundamentais, uma em cada 113 pessoas no planeta é solicitante de refúgio, deslocada interna ou refugiada¹⁰⁰ (ACNUR, 2015a). Em 2015, de acordo com os dados do relatório anual “Tendências Globais”¹⁰¹, 65,3 milhões de pessoas tiveram que fugir do seu país (ACNUR, 2015a), devido a “fundados temores de perseguição correlacionados com a raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” e, ainda “em razão de conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos”¹⁰² (ACNUR, 2016a, p. 2). Trata-se, em comparação com o ano anterior, de um aumento de quase 10%. Veja-se o gráfico 1:

¹⁰⁰ No final de 2005, o ACNUR registou uma média de 6 pessoas deslocadas por minuto. Hoje, esse número é de 24 pessoas por minuto (ACNUR, 2015a).

¹⁰¹ Que regista o deslocamento forçado em todo o mundo de acordo com dados dos governos, de agências parceiras e do próprio ACNUR.

¹⁰² Neste ano, a Europa recebeu 1,3 milhões de pedidos de asilo (num universo de 510 milhões de habitantes). Uma pequena gota no oceano quando comparada com países como o Líbano ou a Turquia, que receberam 1 milhão e 2,5 milhões de pessoas, respetivamente (Oliveira, 2017).



Fonte: ACNUR (2015a).

Do universo de 65,3 milhões de pessoas, 21,3 milhões eram refugiados, 3,2 milhões solicitantes de refúgio e 40,8 milhões deslocados internos¹⁰³ (ACNUR, 2015a). No ano de 2015, um total de 12,4 milhões de pessoas surgiram como novos deslocados, sendo certo que, deste total, 8,6 milhões eram deslocados internos e 1,8 milhões eram pessoas a cruzar as fronteiras (ACNUR, 2015a).

Através do gráfico 1 podemos verificar que o crescimento entre o ano de 2013 e o ano de 2014 foi o maior já registado num único ano, uma vez que falamos de um aumento de 8,3 milhões. Já em 2014, uma média de 42,5 mil pessoas, por dia, tornaram-se refugiadas, solicitantes de refúgio ou deslocadas internas. Um aumento quadruplicado em apenas quatro anos (2011-2014). Esta tendência de aumento tornou-se cada vez mais visível, precisamente a partir do ano 2011, aquando do início da guerra na Síria¹⁰⁴ (ACNUR, 2015b). A guerra na Síria (que já dura há 5 anos) tem sido o maior evento individual responsável pelo maior número de deslocamentos forçados à escala mundial. Em 2014 originou um total de 7,6 milhões de deslocados internos e um total de 3,88 milhões de refugiados (ACNUR, 2015b). Já no ano de 2015, o número de refugiados sírios aumentou significativamente para um total de 4,9 milhões (ACNUR, 2015a).

No entanto, também noutras regiões surgiram outros conflitos que se iniciaram ou que foram retomados, levando milhões de pessoas a deslocarem-se (ACNUR, 2015b). No seu total registaram-se pelo menos 14 grandes conflitos. Poucas foram as crises que se

¹⁰³ Com um aumento de 2,6 milhões de casos apenas em 2015, pode concluir-se que o mundo assistiu a um recorde de deslocados internos. A Síria registou um total de 7,6 milhões, a Colômbia um total de 6,9 milhões e o Iraque um total de 4,4 milhões. No ano de 2015, o Iémen foi o país que mais novos deslocados internos registou (um total de 2,5 milhões de pessoas, ou seja, 9% da sua população) (ACNUR, 2015a).

¹⁰⁴ “Primavera Árabe” - nome pelo qual ficou conhecido o processo revolucionário nos múltiplos territórios árabes (com início na Tunísia com a “Revolução Jasmim”). O ano de 2011 ficou marcado como o ano das revoltas árabes, tendo sido desencadeado um turbilhão de manifestações e protestos contra o autoritarismo, repressão, falta de liberdades civis, pobreza, desemprego (Guidère, 2012, p. 25; cit. Ramos, 2013).

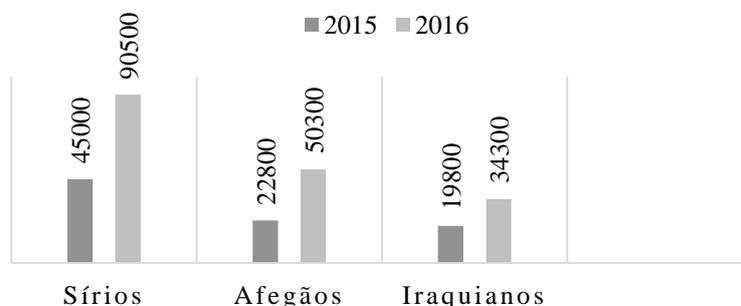
resolveram. Aliás, muitas continuam ainda a originar novos deslocamentos. Em 2014, apenas 126,8 mil refugiados conseguiram regressar aos seus países de origem¹⁰⁵ (ACNUR, 2015b).

Os conflitos (por exemplo, no Afeganistão e na Somália) continuam a fazer com que milhões de pessoas se tenham que deslocar. O Afeganistão e a Somália, no ano de 2014, sucederam à Síria como países com maior número de deslocados – 2,59 milhões e 1,1 milhão, respetivamente (ACNUR, 2015b). Em 2015, os dados pouco ou nada se alteraram: 2,7 milhões e 1,1 milhão, respetivamente (ACNUR, 2015a).

Das mais visíveis consequências dos conflitos supracitados destaca-se, claramente, o dramático aumento de refugiados que, à procura de proteção, fazem jornadas marítimas perigosas no Mediterrâneo¹⁰⁶, no Golfo de Áden, no Mar Vermelho e no Sudeste da Ásia.

No segundo trimestre do ano de 2016, cidadãos de 148 países viram-se obrigados a procurar asilo pela primeira vez na UE. Na sua maioria vinham da Síria (90.500), do Afeganistão (50.300) e do Iraque (34.300) (Eurostat, 2016b). As candidaturas sírias e afegãs chegaram mesmo a aumentar para mais do dobro, se compararmos com o ano anterior (Gráfico 2).

Gráfico 2. Candidaturas a asilo apresentadas, pela primeira vez, na UE



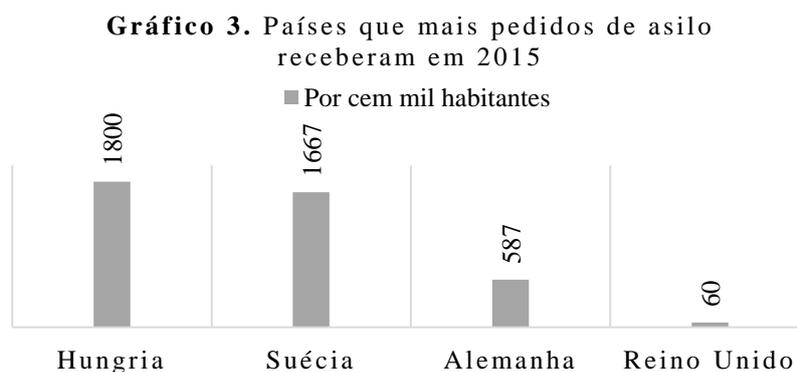
Fonte: Eurostat (2016b).

Importa mencionar que, das 90.500 candidaturas sírias, 80% (71 800) já estavam registadas na Alemanha. Similarmente, 65% das candidaturas afegãs (32 600) e 81% das candidaturas iraquianas (27 800). A Alemanha tem sido, de facto, o país que mais pedidos

¹⁰⁵ Sendo este o menor número apresentado em, pelo menos, 31 anos.

¹⁰⁶ Segundo o ACNUR, 1 em cada 81 pessoas morre na tentativa de cruzar o Mediterrâneo. Se partirem do Norte de África em direção a Itália, esse número aumenta para 1 em cada 23 pessoas. Em 2016, de janeiro a junho, cerca de 2856 pessoas morreram na travessia (mais do dobro se compararmos com o mesmo semestre do ano anterior, que foram 1855). Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), entre 2010 e 2014, um total de 25.000 pessoas morreu na travessia do Mediterrâneo (Martins, Mendonça & Rodrigues, 2016).

de asilo recebe. Protagonista no primeiro lugar, em 2015, a Alemanha recebeu o maior número de novos pedidos (mais de 476.000). Em segundo lugar surge a Hungria com 177.130 pedidos. Apesar de a Alemanha ter recebido o maior número de pedidos de asilo em 2015, mais do dobro do que a Hungria, a Hungria teve, porém, a maior proporção em relação à sua população: 1 800 refugiados por 100 000 habitantes¹⁰⁷. A Suécia apareceu em segundo lugar, com um total de 1 667 refugiados por 100 000 habitantes (Gráfico 3).



Fonte: Eurostat (2016b).

No segundo trimestre de 2016, a Alemanha voltou a destacar-se como sendo o país que mais pedidos de asilo recebeu, tendo registado mais de 186 700 requerentes pela primeira vez, ou seja, 61% do total de requerentes nos Estados-membros da UE. Em seguida, a Itália com 27 000 pedidos (8% do total de requerentes), depois a França com 17 800 (6% do total de requerentes), a Hungria, com 14 900 (5% do total de requerentes), e a Grécia, com 12 000 (4% do total de requerentes). Em conjunto, estes 5 países representavam 85% de todos os requerentes.

Das principais nacionalidades de pessoas que chegaram à Europa pelo mar Mediterrâneo, no período de janeiro¹⁰⁸ a agosto de 2016, destacam-se a Síria (com 23%), o Afeganistão (com 12%) e a Nigéria (com 10%) (UNHCR, s.d.). Mas, as chegadas por mar diminuíram drasticamente no ano de 2016, uma vez que, de um total de 1,015,078, (em 2015), as chegadas decresceram para um total de 361,712 (em 2016). Deste total, 4,742 morreram ou estavam perdidos (UNHCR, s.d.). Ainda de acordo com a mesma fonte, até meados de janeiro de 2017 registaram-se 3,233 chegadas¹⁰⁹ e 230 mortes/desaparecimentos.

¹⁰⁷ Mesmo tendo procurado encerrar a fronteira com a Croácia, no sentido de estagnar o fluxo em outubro (Eurostat, 2016b).

¹⁰⁸ Até 1 de janeiro de 2016, as chegadas eram compostas maioritariamente por homens (57%). As crianças também representavam uma percentagem significativa (26%). As mulheres já tinham uma percentagem mais reduzida (17%) (UNHCR, s.d.).

¹⁰⁹ 2,391 na Itália e 842 na Grécia (UNHCR, s.d.).

Agora, uma questão fundamental: onde está, na verdade, a solidariedade dos países mais ricos? De acordo com dados apresentados pelo relatório anual “Tendências Globais” (2015), no ano de 2014, 86% dos refugiados estavam em regiões ou países considerados como os menos desenvolvidos (ACNUR, 2015b).

3.3. Pedidos de asilo em Portugal

O contexto português, quanto aos pedidos de asilo, diferencia-se efetivamente dos restantes países europeus. Em 2010, dos 257 815 pedidos de asilo que foram colocados nos 27 países da UE, apenas 160 foram atribuídos a Portugal. Neste mesmo ano, Portugal tinha somente acolhido 456 refugiados (ACNUR, 2011; cit. Tomás, 2012). Em 2011 e segundo o relatório de atividades do CPR, Portugal recebeu 275 pedidos de asilo, enquanto a França recebeu 56 300 pedidos. Os números falam por si. Pensa-se que esta diferença seja resultado do distanciamento geográfico, do desconhecimento da língua, da situação económica baixa (Bolas, 2012) ou das condições de empregabilidade reduzidas (Santinho, 2012).

Gráfico 4. Pedidos de asilo em Portugal (2012-2016)



Fonte: SEF/CPR, Estatísticas (s.d.).

Como podemos constatar no gráfico 4, os pedidos de asilo em Portugal têm sido instáveis. Em 2013 houve um aumento significativo, sendo este o maior crescimento que se registou desde o ano de 1994. Ao total de 506 pedidos registados no ano de 2013 estavam associadas 43 nacionalidades: maioritariamente nacionais da Síria, da Guiné Conacri, da Nigéria, do Senegal e do Mali). Do mesmo total, 76% dos pedidos foram apresentados por pessoas do sexo masculino e 26% por pessoas do sexo feminino. Uma percentagem na ordem dos 13% era relativa a menores não acompanhados. Comparando com o ano de 2012, houve um aumento de 69% de novos pedidos. Quanto às respostas

atribuídas, pode constatar-se uma taxa de admissibilidade de 33% (13 estatutos de refugiados e 116 autorizações de residência por razões humanitárias).

Já quanto ao ano de 2014 ocorreu um ligeiro decréscimo (de 12,6%), visto que os pedidos de asilo diminuíram para um total de 442 pedidos (uma média de 36,7 pedidos mensais). A este total correspondiam 48 nacionalidades, nomeadamente da Ucrânia (157 pedidos), do Paquistão (26 pedidos) e de Marrocos (24 pedidos). Neste ano, a taxa de admissibilidade já foi maior, uma vez que correspondeu a 63% (279 pedidos admitidos). Foram também reconhecidos 19 estatutos de refugiados e 89 autorizações de residência por razões de natureza humanitária.

No ano de 2015 já se verificou um acréscimo de 97,2%, se comparado com o ano de 2014. Neste ano, 872 pedidos de proteção internacional foram comunicados. Para além do novo número de pedidos de asilo, também se registou uma nova percentagem associada às nacionalidades: 52 nacionalidades, principalmente, da Ucrânia (368 pedidos), do Mali (86 pedidos), da China (75 pedidos) e do Paquistão (60 pedidos). Do total dos 872 pedidos, 553 foram apresentados por homens (63%) e 319 por mulheres (37%). Quanto aos menores desacompanhados, foram apresentados 54 pedidos de asilo. Neste ano, o continente europeu registou o maior número de pedidos de asilo (393 pedidos). Em seguida, o continente Africano com 272 pedidos, a Ásia /Médio Oriente com 197 pedidos e o continente americano com 10 pedidos.

Já relativamente ao ano de 2016, foi registado um novo decréscimo (de 35%), atingindo-se um total de 305 pedidos. A este total corresponderam pedidos de 46 nacionalidades. Em particular, da Ucrânia (53 pedidos), da República Dominicana, do Chile (32 pedidos), da Guiné Conacri (29 pedidos) e do Paquistão (21 pedidos). Dos 305 pedidos, 209 foram apresentados por pessoas do sexo masculino (69%), 96 por pessoas do sexo feminino (31%) e 22 pedidos por menores não acompanhados. Neste ano já foi o continente africano que se destacou com o maior número de pedidos de asilo (163 pedidos), ao invés do verificado no ano anterior (continente europeu). A Ásia /Médio Oriente sucedeu ao continente africano com o maior número de pedidos de asilo (67 pedidos), depois o continente Europeu (61 pedidos) e, por último, o continente Americano (10 pedidos).

É possível, então, verificar através do gráfico 4 que o ano de 2015 foi aquele que mais pedidos de asilo registou. Ao invés, o ano de 2012 o que menos registou. Através da informação supracitada, podemos constatar ainda que os pedidos de asilo são maioritariamente apresentados por pessoas do sexo masculino. Não deixo deste modo de

dar importância ao número de pedidos por menores não acompanhados. Nas palavras de Sofia e, de acordo com o relatório da UNICEF (2016), “em cada dez crianças que entram na Europa, neste momento, à procura de proteção internacional, oito ou nove são não acompanhadas”.

Importa também indicar e, de acordo com dados apresentados a 7 de fevereiro de 2017 pela Comissão Europeia, que Portugal até essa data tinha já acolhido (no âmbito do Programa da Recolocação) 690 pessoas vindas da Grécia (de um total de 1230 pedidos) e 267 pessoas vindas de Itália (de um total de 388 pedidos). Portugal em relação aos restantes países apresenta-se como o 4º país com mais recolocações (em valores relativos) (ACM, s.d.).

3.4. Tramitação da chegada dos refugiados a Portugal

Na atualidade, e no âmbito de pedido de proteção internacional, existem duas formas possíveis de os refugiados iniciarem o processo de solicitação de acolhimento em Portugal. Uma forma é através do pedido espontâneo e a outra é através do Programa da Recolocação. No que toca à solicitação de acolhimento de forma espontânea, é a pessoa, o requerente de asilo, que tem de fazer, de forma autónoma, o seu pedido de proteção internacional. Quanto ao pedido de acolhimento, no âmbito do Programa da Recolocação, os procedimentos são efetuados pelas entidades responsáveis desse processo, nomeadamente SEF, ACM, organizações intermediárias e instituições de acolhimento locais. Os pedidos espontâneos correspondem, nas palavras de Cláudia,

às pessoas que autonomamente vêm, entram no país das mais variadas formas e fazem o seu pedido de proteção internacional de forma espontânea. Ou seja, vêm dos seus países, passam pelos países de trânsito que tiverem de passar, chegam a território nacional e têm que se dirigir autonomamente ao SEF e fazer o pedido de proteção internacional.

Já no âmbito do Programa da Recolocação,

as pessoas chegam a território nacional e já têm uma entidade de acolhimento associada a si, já vêm com uma casa destinada, já vêm com um local de acolhimento destinado. Isto num processo feito entre o SEF e o ACM e as organizações de acolhimento (Cláudia).

A recolocação consiste na transferência de requerentes entre Estados membros da UE como medida de solidariedade e surge como um dos exemplos da partilha de responsabilidades à escala intraeuropeia. Procura-se portanto, aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados, como é o caso da Grécia e Itália. Desde o início do programa (em

setembro de 2015), Portugal já acolheu, de acordo com Frechaut (2017), 922 pessoas, sobretudo refugiados nacionais da Síria e da Eritreia.

Em seguida, centrar-me-ei na explicitação dos procedimentos realizados pelo CPR, no âmbito dos pedidos espontâneos e no âmbito do Programa da Recolocação, uma vez que foram aqueles que me foram transmitidos de uma forma mais minuciosa.

Quanto aos processos de pedidos de asilo espontâneos é necessário, em primeiro lugar, solicitar asilo junto das autoridades do país, sendo posteriormente imprescindível passar por um processo burocrático para avaliação dos requisitos estabelecidos na Convenção de Genebra (DL n.º27/2008 de 30 de junho, artigo 2.º, alínea o))¹¹⁰. Neste sentido, um estrangeiro ou apátrida que pede proteção em Portugal¹¹¹, devido a perseguições por causa da religião, nacionalidade ou opiniões políticas, deve apresentar o seu pedido de asilo (escrito ou oralmente) de forma autónoma, devidamente fundamentado para que depois seja feita uma avaliação pelo SEF ou por outra entidade policial (artigo 13.º, n.º1 do DL n.º26/2014 de 5 de maio). Quando o pedido é feito a outra entidade policial (por exemplo, GNR ou PSP), esta deve reencaminhar o pedido para o SEF no prazo máximo de 48 horas. De seguida, o SEF deve informar o ACNUR e o CPR. Também é permitido aos requerentes de asilo prestar declarações¹¹² (artigo 13.º, n.º2 do DL n.º26/2014 de 5 de maio). Nas palavras de Cláudia, os requerentes

vão contar a sua história, no fundo, vão dizer porque é que precisam de proteção internacional, porque é que o Estado tem que avaliar aqui a sua história e a sua situação individual para que conceda ou não este pedido.

Esta é à partida uma exigência dos refugiados para com eles próprios uma vez que, devem fazer com que as autoridades do país de acolhimento acreditem na veracidade da sua história (Santinho, 2011). Esta é de facto uma das únicas ferramentas que eles possuem no momento em que prestam declarações, a fim de conseguirem uma resposta positiva ao pedido de proteção internacional – a construção de narrativas de perseguição¹¹³.

¹¹⁰ Veja-se o DL n.º26/2014 de 5 de maio que procede à primeira alteração ao DL n.º27/2008 de 30 de junho e que é a versão mais recente.

¹¹¹ As principais instituições envolvidas no processo de pedido de asilo são o MAI, o SEF e o CPR (Silva, 2012).

¹¹² Que são feitas junto do Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF. O requerente, nesta altura, deve apresentar todos os documentos que possam ajudar ao seu processo de pedido de asilo: documentos relativos à sua identificação e nacionalidade, aos membros da sua família e, aos países e residências anteriores. Tal como, se for o caso, documentos relativos aos pedidos anteriores (artigo 15.º do DL n.º26/2014 de 5 de maio).

¹¹³ Vejam-se, por exemplo, Shuman e Bohmer (2004).

Após a decisão de admissão do pedido do requerente de asilo e para que ele possa permanecer em território nacional de forma legal é emitida uma declaração comprovativa¹¹⁴ de apresentação do pedido. Esta certifica que o titular está autorizado a permanecer em território nacional enquanto o pedido está em fase de análise (artigo 14º, nº1 do DL nº26/2014 de 5 de maio). Esta autorização de residência provisória é válida pelo período de seis meses (contados desde a data de decisão de admissão do pedido) e é renovável até decisão final, ou, na situação prevista no artigo 31º, até expirar o prazo ali estabelecido (artigo 27º, nº1 do DL nº26/2014 de 5 de maio). Enquanto isto, ou seja, enquanto o processo está em análise, as pessoas que fizeram o seu pedido de forma espontânea podem beneficiar de apoio pecuniário mensal, bem como de todos os encaminhamentos necessários¹¹⁵, para que possam subsistir enquanto o pedido é analisado¹¹⁶. Vejam-se as palavras de Cláudia:

As pessoas quando chegam vão ao SEF, fazem o pedido de proteção internacional. Se disserem no SEF que estão em situação de carência económica, ou seja, sem possibilidades de se subsistirem autonomamente, o SEF encaminha para nós. Nós [CPR] fazemos o atendimento social. Caso a pessoa não tenha possibilidade de custear alojamento, nem alojamento junto de terceiros, pode ficar connosco aqui no centro de acolhimento. É por isso que temos o centro de acolhimento. Pode receber o apoio pecuniário mensal, pode ter estes encaminhamentos, isto tudo enquanto aguarda uma outra decisão, ou seja, enquanto o processo está em análise.

O apoio mensal é distribuído de igual forma para todos os refugiados que vêm de forma espontânea, isto é, é distribuído um valor por adultos (150€) e outro por crianças (75€).

Após a realização do pedido, o SEF deve elaborar um relatório com base nas declarações prestadas pelo requerente. De seguida, deve dar conhecimento deste relatório ao ACNUR e ao CPR, desde que o requerente tenha dado o seu consentimento para que aquela organização, caso assim o pretenda, se possa pronunciar sobre o mesmo no prazo máximo de cinco dias. A decisão final acerca do pedido é da competência do SEF, em particular, do Diretor Nacional.

¹¹⁴ Que esclarece os direitos e os deveres do requerente de asilo (artigo 14º, nº2 do DL nº26/2014 de 5 de maio).

¹¹⁵ Nem todas as pessoas necessitam de apoio pecuniário, isto é, de apoio mensal. Contudo, podem precisar de ajuda nas articulações com os serviços, ou seja, no acesso aos serviços (apoio que é também garantido pelo CPR). Nas palavras de Cláudia, talvez “70% necessitem de apoio ao nível total e 30% ao nível de encaminhamento”.

¹¹⁶ No âmbito dos pedidos espontâneos só o CPR é que presta apoio.

Quando a resposta ao pedido é positiva, os requerentes de proteção internacional podem obter uma autorização de residência provisória (válida por cinco anos), ou uma autorização de residência por razões humanitárias (válida por dois anos) (Tomás, 2012). Nas palavras de Cláudia,

quando há uma autorização de residência provisória, as pessoas irão ser acompanhadas pela Segurança Social, que os irá dividir pelos mais variados distritos, estando à escolha da pessoa. Pergunta-se à pessoa onde é que quer ficar, para que distrito quer ir, ou então, se já [tem] trabalho. Porque quando há uma autorização de residência provisória já é permitido à pessoa trabalhar de forma legal. Se a pessoa estiver a trabalhar em Lisboa, a Segurança Social primeiro irá avaliar se o ordenado ainda justifica que haja apoio do Estado. Se a pessoa for totalmente autónoma fica totalmente autónoma e terá depois de conduzir o seu processo daí para a frente apenas com o SEF. Se a pessoa não for autónoma ou não tiver arranjado trabalho, é-lhe perguntado para que distrito quer ir (para que zona do país) e é deslocada. Aí passa a ser apoiada pelos técnicos da Segurança Social.

Se a resposta ao pedido for negativa, o requerente pode realizar ainda um segundo pedido, não tendo por isso de abandonar imediatamente o país. Nas palavras de Cláudia, “quando há uma decisão negativa, há a possibilidade de recurso. Sempre que há o recurso, as pessoas podem continuar a ser apoiadas mas, nesse caso, pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa”. Para prosseguir com o segundo pedido, o requerente deve apresentar novos elementos de prova que lhe permitam beneficiar daquele direito ou quando entenda que cessaram os motivos que fundamentaram a decisão de inadmissibilidade ou de recusa do pedido de proteção internacional (artigo 33º, nº1 do DL nº26/2014 de 5 de maio).

A oportunidade de um segundo pedido de asilo só existe nos casos em que a resposta ao primeiro tenha sido negativa e nos casos em que o requerente tenha desistido do pedido de asilo anterior. Numa situação similar à primeira e se os novos elementos que o requerente apresentar não forem válidos, o diretor nacional do SEF profere decisão de inadmissibilidade do pedido. Nesta altura, deve notificar de imediato o requerente dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação judicial, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo (artigo 33, nº6 do DL nº26/2014 de 5 de maio). Já no que toca à segunda situação, “o requerente de proteção internacional que se apresente novamente às autoridades tem o direito de requerer a reabertura do procedimento, que é retomado na fase em que foi interrompido” (artigo 32, nº3 do DL nº26/2014 de 5 de maio).

Todavia, “muitas vezes as pessoas já têm autorização de residência ou têm decisão negativa mas ainda necessitam do apoio do CPR, porque ainda nenhuma das outras entidades conseguiu começar os apoios” (Cláudia). Portanto e ao contrário do que se esperava, as pessoas não ficam no centro de acolhimento ou a necessitar de apoio do CPR apenas enquanto aguardam uma decisão final relativamente ao seu processo de pedido de asilo. No entanto, enquanto são apoiadas pelo CPR, as pessoas podem também procurar uma casa ou um quarto. Segundo Cláudia, “é claro que o CPR tem um teto máximo para poder fazer este apoio ao nível do alojamento”¹¹⁷. Contudo, “as pessoas são livres de procurar e de continuarem a serem apoiadas, mesmo que encontrem um alojamento externo” (Cláudia).

O tempo médio de resposta relativamente aos pedidos de asilo costuma ser de dois a quatro meses. Porém, é um processo bastante variável: “varia de caso para caso, varia de época, varia muito” (Cláudia). Isto, porque falamos de processos demasiadamente morosos ao nível legal. Há um período que não devia ser excedido (uma resposta final do SEF no prazo entre 6 a 9 meses) contudo, geralmente é. Com isto, as decisões finais atrasam-se e os requerentes de proteção internacional ficam sem conseguir aceder, por exemplo, à carta de condução e ao reagrupamento familiar (Cláudia).

Explicitados os procedimentos quanto ao pedido de proteção internacional espontâneo, “aquele que é o mais antigo, aquele que já acontece há muito tempo”¹¹⁸ (Cláudia), importa agora esclarecer os procedimentos relativos ao pedido de asilo no âmbito do Programa de Recolocação Europeu, que é aquele “que está mais em voga neste momento”, ou seja, “aquele que a comunicação social pega mais”, porque é “aquele que é recente, aquele que tem tido uma maior notoriedade”¹¹⁹ (Cláudia). Nas palavras de Sofia,

no âmbito deste processo de recolocação, o Estado português criou um grupo de trabalho para esta área das migrações que dizia respeito especificamente ao seguimento do processo de recolocação de refugiados. Esse grupo de trabalho integra membros dos

¹¹⁷ Importa mencionar que o CPR tem quase o dobro da lotação do centro de utentes. Muitas pessoas estão até em alojamento externo custeado pelo CPR.

¹¹⁸ E no qual o CPR já tem 25 anos de experiência.

¹¹⁹ Contudo, os pedidos espontâneos também tiveram um aumento para mais do dobro nos últimos dois anos o que, nas palavras de Cláudia, “podem estar ligados, sim. Podem estar ligados! Não é uma coisa que esteja comprovada que, ainda ninguém, nenhum observatório nos tenha dito “é por estarem a vir pessoas no âmbito da recolocação, acima de tudo, pessoas nacionais da Síria e da Eritreia ou, da Síria e do Iraque que estão a haver mais pedidos espontâneos” mas, efetivamente podem estar ligados. Porque ao mesmo tempo que nós temos muitas pessoas a virem no âmbito do programa da recolocação, nacionais da Síria, do Iraque e da Eritreia, também estas nacionalidades têm aumentado ao nível dos pedidos espontâneos”.

vários ministérios relevantes, a coordenação técnica do SEF e a participação de entidades da sociedade civil que tenham ação relevante nesta matéria. Ou seja, todas as entidades que autonomamente acolhem refugiados recolocados e que passaram a fazer parte e a ter assento neste grupo de trabalho.

O programa de recolocação é um programa nacional que envolve o SEF (coordenador do programa), o ACM (normalmente, o intermediário do SEF) e as organizações de acolhimento (CPR, PAR, União das Misericórdias e Cruz Vermelha) que coordenam e encaminham os respetivos processos para as instituições locais de acolhimento. Segundo Cláudia,

na Grécia ou na Itália há organizações, há as autoridades locais e há membros do SEF. Lá é feito um acompanhamento. São feitas entrevistas às pessoas e é feita a triagem (digamos assim) das pessoas que vêm para Portugal. Esta informação é dada pela Grécia e pela Itália ao SEF em Portugal e ao ACM. O SEF e o ACM fazem aqui depois uma outra triagem ou uma outra divisão de pessoas, de famílias, e esta informação [é dada] às organizações de acolhimento. Aqui sim, há o CPR, há a PAR... E depois, cada uma das entidades, de acordo com os locais de acolhimento que tem, tenta encontrar as melhores soluções para aquelas pessoas que nos estão a ser transmitidas. Se nos disserem “vêm x pessoas individuais e vêm x famílias”, para o melhor acolhimento das pessoas, nós temos que tentar perceber, ao nível dos locais de acolhimento que temos, [qual] é a melhor forma de fazer esta distribuição. E isto é feito por todas as entidades e é referido ao SEF e ao ACM: “Olhem nós temos bons locais de acolhimento para este contexto familiar” ou “temos bons locais de acolhimento para este número de individuais” ou “aqui será mais fácil para nós acolher uma família que só tenha um bebé”. E tenta-se fazer esta divisão da forma mais benéfica para quem vem. Quando o CPR já tem esta informação, depois internamente, tenta também, junto dos locais de acolhimento e, de acordo com os acompanhamentos que temos, (porque nós CPR, no âmbito da recolocação, trabalhamos em parceria com os municípios, ou seja, nós fazemos parcerias com os municípios, pedimos aos municípios este acompanhamento ao nível) não só de arranjar os locais de acolhimento, de arranjar as casas, de arranjar centros de acolhimento, se for o caso, [mas] também para que haja um acompanhamento técnico local.

Posteriormente, já em território nacional, um técnico do CPR (ou da PAR) e um técnico do parceiro local vão buscar as pessoas ao aeroporto, depois trazem-nas para o

local onde vão ser acolhidas ¹²⁰, onde será assinado um contrato de acolhimento, desenhado pelo grupo jurídico do CPR,

onde constam os direitos e os deveres dos requerentes mas, acima de tudo, onde lhe é dado a conhecer aquilo a que eles vão ter acesso, ao nível da saúde, ao nível da educação, ao nível da formação em português, ao nível dos encaminhamentos, ao nível do acesso a serviços, ao nível da habitação, etc (Cláudia).

Este contrato só é assinado depois de os técnicos já terem explicado uma série de questões, como por exemplo, aquilo a que os refugiados vão ter acesso, o que vão encontrar no local de acolhimento e depois de se fazerem todas as apresentações, sendo que nesta altura, procura-se sempre a presença de um intérprete. Estamos a falar de uma contratualização muito informal que “não é uma coisa rígida, fechada, formal” (Cláudia), uma vez que não tem penalizações, mas que permite estabelecer um vínculo entre o requerente e o CPR. É um contrato que é “celebrado em português, é escrito em português e é assinado em português e, no momento da assinatura é explicado sempre ou em tigrínia¹²¹ ou em árabe” (Cláudia). Depois, deixa-se também “uma minuta na língua de cada um deles para que, eles depois também possam com calma voltar a lê-los” (Cláudia).

Já apresentados os procedimentos centrais relativos às duas formas possíveis de tramitação burocrática dos fluxos de refugiados para Portugal, importa agora mencionar que os apoios e os encaminhamentos que são concedidos pelo CPR são iguais, quer no âmbito dos pedidos espontâneos, quer no âmbito do programa da recolocação. Ainda nas palavras de Cláudia,

os serviços e o acesso e os direitos no fundo são iguais para todos. Não é por serem recolocados que têm mais direitos. Nem é por serem espontâneos que têm mais direitos. A diferença é na forma como chegam e é naquilo que têm ao seu dispor quando chegam. Enquanto as pessoas que vêm no âmbito da recolocação, todas já têm uma entidade de acolhimento a que pertencem e parte-se do princípio que todas já têm um local de acolhimento, um centro de acolhimento como existe em Lisboa, [ou] uma casa para as famílias [ou] dividirem uma casa, se forem vários individuais, todas as pessoas estão divididas a este nível. Os espontâneos não. Os espontâneos têm que ser eles a decidir e a dizer se querem procurar o apoio do CPR [ou] se precisam de procurar o apoio do CPR. Está mediante avaliação e depois a partir daí, então, desenrolam-se os apoios.

¹²⁰ No âmbito deste programa, as pessoas quando chegam a território nacional já têm uma entidade de acolhimento, um local de acolhimento e uma casa destinada.

¹²¹ Língua oficial do Norte da Etiópia e da Eritreia.

3.5. O Estado e as suas estruturas no processo de acolhimento

O apoio do Estado português, no que se refere ao programa da recolocação, tem uma vigência que vai até aos 18 meses, sendo que neste período estão assegurados por lei o acesso à escola, emprego, aulas de português e, acesso à saúde¹²². O papel do Estado passa essencialmente por apoiar as instituições locais,

através da monitorização e acompanhamento das estruturas de acolhimento (PAR, CPR, Cruz Vermelha Portuguesa, União das Misericórdias, entre outras), garantindo equidade nos apoios prestados pelas diferentes instituições locais e a disponibilização de serviços públicos, nomeadamente, curso de Português para Todos, acesso à saúde (direito equivalente a um cidadão nacional), acesso à educação, acesso a apoios sociais (ex: abono de família), entre outros, potenciando o desbloqueio de alguns constrangimentos pontuais identificados nos locais de acolhimento (Inês).

O governo português tem um papel fulcral na definição e execução das políticas de imigração e asilo e das políticas de integração. Contudo, necessita do apoio de outras instituições que possam dar cumprimento no terreno a essas políticas (SEF, 2008), como por exemplo do SEF. No âmbito da sua intervenção, o SEF deve estar atento para o facto de as políticas serem ou não adequadas às circunstâncias. No caso de existirem alguns desajustes, este deve informar o governo para que se possam fazer novas reformulações das políticas e, neste sentido, assegurar a segurança e o bem-estar dos refugiados. O SEF surge, portanto, como intermediário do governo relativamente ao que se passa no terreno. Mas, o SEF precisa ainda do apoio das organizações do 3º setor (PAR e CPR), para que se possa averiguar, em conjunto com as instituições de acolhimento locais, quais as melhores soluções para os diferentes casos de pedido de proteção internacional. Depois, durante o processo de acolhimento e de integração, a PAR e o CPR são ainda os intermediários entre as instituições de acolhimento locais e as instituições governamentais. Quando há incompatibilidades entre o que acontece na prática e as políticas estabelecidas pelo governo, a PAR e o CPR têm que transmitir todas essas informações ao SEF, que posteriormente transmite a informação ao governo. O papel

¹²² No entanto, por si só, a lei não significa necessariamente um usufruto pleno desses direitos. É verdade que todos os Estados que pertencem à UE devem seguir os mesmos procedimentos relativos ao acolhimento de refugiados e que, neste sentido, todos os indivíduos recebem o mesmo tratamento e têm os mesmos direitos em qualquer país que seja realizado o acolhimento. Todavia, a realidade desafia, normalmente, a teoria (Santinho, 2017).

específico de cada uma das instituições supramencionadas será objeto de atenção nas próximas subsecções.

3.5.1. Ministério da Administração Interna e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O MAI é uma das instituições a quem compete executar grande parte da política de imigração e asilo e da política de integração de estrangeiros em Portugal. A sua ação passa, essencialmente, por formular, coordenar, executar e avaliar as políticas de segurança interna. Das suas atribuições basilares, destacam-se “o controlo sobre a circulação de pessoas nas fronteiras, a entrada, permanência e residência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional, no quadro da política de gestão da imigração e apreciação e decisão sobre a concessão do estatuto de igualdade e de refugiado” (MAI, 2016, p. 18). É ainda da competência do MAI, apreciar e decidir sobre a concessão do estatuto de refugiado (SEF, 2008).

O SEF, entidade sobre a tutela do MAI, tem também um papel fulcral no processo de acolhimento, pois executa grande parte da política de imigração e asilo. No quadro da política de segurança interna, o SEF deve controlar a circulação de pessoas nas fronteiras e a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional. Em simultâneo, deve estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios (SEF, s.d.). Nas palavras de Beatriz, “o SEF é quem controla tudo, designadamente a receção, a questão dos dados biográficos, tipologia da família, entre outras questões”. Portanto, compete ao SEF transmitir as informações sobre os perfis das pessoas refugiadas às organizações de acolhimento, para que estas possam juntamente com as instituições de acolhimento locais averiguar qual é a melhor solução para cada caso de pedido de proteção internacional.

É através do Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF que a organização e instrução dos processos de pedido de asilo é iniciada. Ao Gabinete de Asilo e Refugiados incumbe assegurar a segurança interna e os direitos e liberdades de cada indivíduo. Compete ainda determinar qual o Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos para que, posteriormente, se possa proceder à transferência dos candidatos pelos diversos Estados-Membros.

O SEF é, normalmente, uma das entidades presentes no aeroporto aquando da receção das pessoas refugiadas pelas instituições de acolhimento. Neste momento, o

contacto entre o SEF e a instituição de acolhimento é muito breve. Segundo Luís “foi tudo muito rápido”. Explicita ainda, “nós chegamos a Lisboa, por exemplo, já estavam lá à nossa espera. Foi, por assim dizer, despachar o mais rápido possível, [pois] tinham mais refugiados a entrar e mais instituições à espera. Nós mal mantivemos contacto com a PAR e com o SEF. Estivemos lá 5 minutos, fomos apresentados, teve lá a intérprete a falar com eles a dizer para onde é que eles iam e seguir viagem. Não houve tempo para mais”. Podemos ver, portanto, que o trabalho do SEF no aeroporto é bastante e o contacto com as diferentes instituições de acolhimento relativamente escasso.

3.5.2. Alto Comissariado para as Migrações

O ACM, uma das organizações basilares no processo de acolhimento, principalmente no que diz respeito à integração. Desde a sua criação, a instituição tem desenvolvido diversos serviços para atender às necessidades das populações migrantes. Veja-se a tabela 2:

Tabela 2. Serviços especializados do ACM

Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI): os CNAI, criados em 2004, servem para responder às dificuldades sentidas pelos imigrantes no processo de integração em Portugal. As diferenças culturais, organizacionais e legislativas, juntamente com a qualidade dos diferentes serviços, aos quais o imigrante deve aplicar, levaram o ACM a criar um espaço que permitisse reunir diferentes serviços, instituições e Gabinetes de Apoio ao Imigrante.

Linha de Apoio ao Migrante - 808 257 257/218 106 191: é um serviço de apoio telefónico do ACM em parceria com a sociedade civil.

Serviço de tradução telefónica: o ACM criou o Serviço de Tradução Telefónica (STT) no sentido de se superar a barreira linguística, visto que é uma das grandes dificuldades sentidas pelos imigrantes na sua relação com os serviços em Portugal.

Rede CLAIM - Centros Locais de Apoio à Integração dos Imigrantes: a criação de pontes culturais e linguísticas com os seus clientes é a missão central da rede CLAIM e dos GAEI que foram criados em 2003 para facilitar os processos de integração dos imigrantes.

GIP (Rede de Centros de Emprego de Imigrantes): estruturas de apoio à empregabilidade que, em estreita colaboração com os Centros de Emprego, ajudam jovens e jovens desempregados a definir e a desenvolver o seu caminho de integração ou reintegração no mercado de trabalho.

Equipas de divulgação: para se aproximar dos imigrantes, o CNAI criou equipas de divulgação que, a pedido, vão aos bairros e instituições prestar serviços especializados nas diversas áreas relacionadas com a vida dos imigrantes.

Fonte: ACM (s.d.).

O objetivo do ACM passa, essencialmente, por ajudar a determinar e a executar, como também a avaliar, qual a melhor política para assegurar uma melhor integração da população migrante em território nacional. Da mesma forma, qual a política que permite uma integração mais eficaz dos imigrantes e grupos étnicos, procurando sempre que se valorize a diversidade cultural, étnica e religiosa (ACM, s.d). Tem até, inclusive, recebido alguns prémios ao longo dos últimos anos devido ao êxito do seu trabalho.

3.6. Organizações de acolhimento da sociedade civil

Neste ponto vou abordar as principais organizações de acolhimento da sociedade civil no âmbito do Programa da Recolocação: PAR, CPR, União das Misericórdias e Cruz Vermelha. Mas incidirei mais detalhadamente sobre as intervenções da PAR e do CPR, porque foram de facto aquelas que acompanhei. Sobre a União das Misericórdias somente aludo a um exemplo de processo de acolhimento que pude acompanhar. Sobre a Cruz Vermelha, apenas faço uma breve referência aos primeiros centros de acolhimento sob a responsabilidade da instituição.

3.6.1. Plataforma de Apoio aos Refugiados

A PAR assume como lema “Vemos, ouvimos e lemos. Não podemos ignorar”, excerto que corresponde ao início do poema “Cantata de Paz”, de Sophia de Mello Breyner. É uma instituição da sociedade civil que surgiu no mês de setembro de 2015 em resultado de nesse mesmo mês

ter sido lançado um desafio pelo promotor da PAR, Dr. Rui Marques, a todas as instituições da sociedade civil por forma a reunirem-se e desenvolverem uma resposta para o acolhimento e integração de refugiados, com o objetivo de minimizar o flagelo resultante da maior crise humanitária desde a II Guerra Mundial e de responder ao apelo da União Europeia em desenvolver uma resposta europeia solidária e eficaz, que se demonstrasse útil e combatesse a xenofobia (Inês).

Portanto, a PAR foi uma das organizações que se disponibilizou a colaborar no processo de acolhimento e integração dos refugiados, contando para tal com o apoio local de várias instituições: “a PAR está a trabalhar [...], mas depois distribui as pessoas por estas organizações e instituições e conta com o apoio delas” (Cláudia). Tal como a PAR, e ainda de acordo com a mesma entrevistada, surgem também outras instituições que são “cerca de 300 espalhadas por todo o país neste processo”. Falamos de processos que, por

um lado, são entre a PAR e a União das Misericórdias e, por outro, entre a PAR, o CPR e os municípios. Segundo Inês, a PAR

consiste numa iniciativa que congrega um vasto conjunto de instituições da sociedade civil com vontade, disponibilidade e experiência no acolhimento de refugiados/migrantes e, que através de um modelo colaborativo e articulado, podem dar um contributo para este desafio, em complementaridade com a ação do Estado.

Nas palavras de Sofia, foram “meia dúzia de instituições que, de repente, se desfizeram dos recursos que tinham e disseram “pronto, vamos fazer alguma coisa”! E, em muito pouco tempo, já havia dezenas ou centenas de instituições aderentes”¹²³.

Portanto, de forma a encontrarem-se soluções para esta crise, procurou-se desenvolver, no âmbito da PAR, duas iniciativas/programas de apoio aos refugiados: o PAR-Famílias e o PAR Linha-da-Frente. O PAR Famílias é

um projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e suas famílias em Portugal, em contexto comunitário, com o envolvimento de instituições locais, de entre as quais, autarquias, IPSS, Associações, Instituições Religiosas, escolas, entre outros¹²⁴, que assumam essa responsabilidade face a uma família concreta (Inês).

Este projeto é muito importante, uma vez que deste modo há a possibilidade de se evitar os centros de acolhimento, nos quais se torna mais difícil para as famílias retomar a normalidade nas suas vidas. Logo e agora nas palavras de Sofia,

o objetivo da PAR é acolher e integrar famílias refugiadas com crianças de forma dispersa e pulverizada por todo o território nacional, evitando categoricamente modelos de centros de acolhimento e, portanto, tendo as pessoas em alojamentos autónomos digamos assim, podendo fazer uma vida autónoma para que a integração se faça de forma mais fácil, mais rápida e com mais sucesso.

Contudo, para que isto se processe da melhor forma possível e, como referido, a PAR conta com a ajuda contínua das instituições locais que lhe enviam a sua candidatura,

¹²³ A Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) foi uma das instituições que, desde o início, se articulou com a PAR: “quando se começou a perceber que era uma urgência dar resposta a esta crise, na sequência designadamente da morte do Aylan Kurdi que emocionou meio mundo houve algumas organizações da sociedade civil que se começaram a mobilizar para dar uma resposta e, a CNIS foi uma delas” (Sofia).

¹²⁴ Espalhadas pelo Norte (Aveiro, Braga, Porto, Viana do Castelo, Vila Real, Viseu), Centro (Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Lisboa, Santarém) e Sul (Évora, Faro, Portalegre, Setúbal) (PAR, s.d.).

previamente à chegada da família, através de um formulário no site oficial da PAR¹²⁵. Estas instituições, normalmente designadas “instituições anfitriãs”, nas palavras de Sofia,

são “a ponte”, seja com a plataforma, seja com o Estado português relativamente àquela família. Ou seja, a família é acolhida, é recolocada no Estado português. O Estado português é quem tem responsabilidade. Depois o Estado português vai colocá-la junto daquela instituição anfitriã, que é responsável por acompanhar o processo de acolhimento e integração.

Às instituições anfitriãs compete trabalhar para que sejam asseguradas condições de vida digna a estas famílias refugiadas. O papel destas instituições passa, essencialmente, por fazer um trabalho articulado local. Isto é, as instituições anfitriãs contactam os serviços públicos e/ou privados de que poderão necessitar no processo de integração das famílias, de modo a facilitar e agilizar o processo de acolhimento. Uma articulação extremamente necessária para que se consigam assegurar seis requisitos: o alojamento, a alimentação, o apoio de saúde, a educação¹²⁶, a aprendizagem da língua portuguesa e o apoio no acesso ao mercado de trabalho. Nas palavras de Sofia:

Há um outro requisito não escrito, digamos assim, mas que é essencial. Que é assegurar, de alguma forma, a mediação intercultural relativamente à comunidade de acolhimento. Ou seja, ter a certeza que o acolhimento se faz de forma pacífica e tranquila. E que não haja propriamente “areias na engrenagem”, no que diz respeito às diferenças culturais. Ou seja, a instituição tem de fazer a ponte e tem de mediar a família e a comunidade de acolhimento.

No âmbito do projeto PAR Famílias, não se aceitam candidaturas vindas de famílias. Não existe essa possibilidade uma vez que a PAR não autoriza, aceitando apenas candidaturas de entidades. São processos complexos, com questões de diversa índole e que, em muitos casos, podem ser difíceis de assegurar num ambiente familiar. Vejamos o exemplo dado por Sofia:

A família pode ter muita boa vontade, mas numa família as circunstâncias de fundo alteram-se com toda a facilidade. Ou porque alguém emigra ou porque alguém muda de emprego e vai para outra cidade, ou porque alguém fica doente, ou porque alguém tem de ir viver com outra pessoa que ficou doente. Seja por que motivo for, nas famílias há uma

¹²⁵ Veja-se o formulário de candidatura, disponível no site oficial da PAR (PAR, s.d.).

¹²⁶ Para facilitar o processo de integração escolar dos jovens refugiados, designadamente educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário, foi criado pela Agenda Europeia para as Migrações um Guia de Acolhimento, no sentido de se constituir como uma ferramenta de apoio às escolas e aos docentes (Agenda Europeia para as Migrações, 2016).

vocação de alteração de circunstâncias de vida, o que significa que não se conseguiria assegurar com certeza um período de dois anos de acompanhamento desse processo. E nós tínhamos de ter isso garantido. Por isso é que se escolhe não aceitar a disponibilização de famílias, mas só de entidades.

Mas, qualquer pessoa pode associar-se a uma instituição anfitriã da sua área de residência, podendo também colaborar no processo de acolhimento e de integração¹²⁷. As instituições anfitriãs têm sido até ao momento a melhor opção, pois estão sempre em permanência (mesmo quando as pessoas que as integram estejam em constante mudança). Apesar de existirem alterações no que toca aos membros integrantes destas instituições (que há de facto), a responsabilidade, ou melhor, o sentido de responsabilidade institucional continua presente. Mais, de modo a manter-se sempre este sentido de responsabilidade, no início é celebrado um acordo entre a PAR e as instituições anfitriãs, onde estas “se comprometem a uma data de coisas e, em que a plataforma também se compromete; compromete-se designadamente a acompanhar o processo” (Sofia). Nas palavras de Inês, as instituições anfitriãs comprometem-se “a disponibilizar as condições básicas de acolhimento definidas previamente e comuns a todas as instituições da PAR, bem como de acordo com a orientação nacional para esta temática”.

Importa também referenciar que, antes das instituições receberem as famílias, é sempre feita uma visita pela PAR no sentido de verificar, previamente, quais as condições exatas daquela instituição. Assim o comprova Luís: “fomos contactados depois pela plataforma, eles vieram cá numa fase inicial ver as condições que tínhamos para acolher a família” pois, “é necessário fazer essa vistoria”. Uma outra visita realiza-se já depois do acolhimento “para fazer um diagnóstico à família, perceber como é que as coisas estão, quais são as necessidades mais prementes” (Sofia).

O contacto entre a instituição anfitriã e a PAR deve ser sempre assegurado. Para tal, criou-se o secretariado técnico da PAR (a cargo do SJR), exatamente para “apoiar as instituições no programa PAR-Famílias, a ser desenvolvido em Portugal” (Inês). No entanto, de acordo com alguns dos interlocutores, o contacto com a PAR parece não ser tão frequente como as instituições locais desejariam, ou então não é estabelecido de forma direta. Vejam-se os testemunhos:

Não é muito frequente. Foi frequente inicialmente, no acolhimento, porque eles também tiveram que vir cá fazer um relatório para o acolhimento. Eles vieram cá e falaram muitas

¹²⁷ Pode ser a pessoa, por exemplo, a disponibilizar a casa para o acolhimento.

vezes connosco. Agora? Depois do acolhimento e de já terem feito as vistorias deles, elaborado os pareceres depois da visita, não sei quê, não. Não os temos contactado mais. Temos contactado em caso de dúvida ou problema que surja [ou quando] não temos ninguém que nos auxilie, de resto não (Luís).

[Ai vocês não lidam diretamente com a PAR?] Não! Nós reportamos sempre à UMP. A UMP depois faz o contacto com a PAR ou com quem for necessário (João e Mafalda).

Outro programa da PAR é o PAR Linha-da-Frente, que surge para apoiar os refugiados nos países de origem ou países vizinhos, isto é, aqueles “países que têm sido mais fustigados por esta situação” (Inês). Ainda nas palavras da mesma, um trabalho que é realizado essencialmente “através do trabalho da Cáritas e do JRS no Médio Oriente, mais precisamente no Líbano, através da recolha de fundos para o apoio ao trabalho local com a população em risco”. E, porquê uma recolha de fundos nomeadamente monetária? Porque é de facto a forma mais fácil de ajudar uma vez que, ao contrário,

seria complicado fazer a ponte e mandar remessas. Ficava muito caro também mandar remessas de bens e as pessoas estavam em trânsito sempre. Agora não, porque estão detidas. Mas, na altura ficavam muito pouco tempo nas ilhas. Portanto, não fazia sentido nem se justificava (Sofia).

Neste sentido, e agora segundo Inês, o programa PAR Linha-da-Frente efetuou uma campanha de angariação de fundos para instituições locais, [como o] JRS MENA¹²⁸ e Cáritas Líbano. Através desta campanha

conseguiu-se angariar mais de 200.000€, [o] que permitiram apoiar projetos locais destas instituições. [Este valor permitiu apoiar], no caso do JRS MENA, projetos de educação de crianças, apoiando [a] alimentação destas durante o período escolar, tendo abrangido cerca de 1720 crianças. [E], no caso da Cáritas Líbano, a distribuição de *vouchers* mensais de alimentação e produtos de higiene a 150 famílias (aproximadamente 750 pessoas) durante um período de 6 meses e, ainda, o acesso a cuidados de saúde primários a 120 pessoas e a cuidados secundários a 60 pessoas (Inês).

Já num momento posterior, a PAR decidiu ainda criar o programa PAR Linha-da-Frente@Grécia, “para apoio de projetos que acompanham refugiados que chegam à Grécia, encontrando-se presentes em Atenas e na ilha de Lesbos” (Inês). Segundo Sofia,

[o] primeiro projeto linha-da-frente que houve [foi o Líbano]. Entretanto expandiu-se esta linha-da-frente. De que forma? Foi criada uma equipa de voluntários na Grécia, em

¹²⁸ Jesuit Refugee Service – Middle East and North Africa.

Lesbos e Atenas, para darem apoio nos campos, principalmente a partir do momento em que os campos começaram a ser campos de detenção. As coisas tornaram-se mais difíceis e foi criada uma equipa para estar lá, para fazer a ligação com as agências que estão no terreno. Portanto, já não é recolha de fundos para ajudar projetos concretos das entidades parceiras, é a recolha e uso de fundos no sentido de ter uma equipa em permanência (mais ou menos em permanência) com voluntários que percebam o que se está a passar [e] que ajudem a identificar necessidades, vulnerabilidades e a fazer a ponte com as agências que estão na Grécia neste momento.

3.6.2. Conselho Português para os Refugiados

O CPR é uma organização não-governamental para o Desenvolvimento (ONGD) constituído a 20 de setembro de 1991, sem fins lucrativos, independente e pluralista. É também outra das organizações que realiza procedimentos primários no âmbito do Programa de Recolocação de refugiados¹²⁹. Sempre que necessário, o CPR presta acompanhamento a nível social, a nível jurídico e a nível da formação em língua portuguesa, quer no âmbito dos pedidos espontâneos, quer no âmbito dos pedidos do Programa de Recolocação de refugiados.

O apoio social, nas palavras de Cláudia, “é mediante a apresentação de provas ou mediante avaliação para que se comprove que as pessoas não têm capacidade económica ou financeira para se bastarem a si próprias em território nacional enquanto estão à espera da decisão sobre o pedido de asilo”. Neste caso, o CPR irá prestar um apoio monetário mensal, fazer os encaminhamentos necessários ao nível de saúde, escola, aprendizagem da língua portuguesa, entre outras questões basilares na fase inicial de acolhimento e integração.

Outra área de intervenção é o apoio jurídico que “é dado a todas as pessoas ou é possível de todas as pessoas beneficiarem deste apoio jurídico, quer sejam acompanhadas pecuniariamente pelo CPR ou não” (Cláudia). Isto, porque “os acompanhamentos embora estejam ligados, não se implicam uns aos outros” (Cláudia).

Tal como já foi dito, estes apoios são prestados igualmente pelo CPR, quer para os pedidos espontâneos, quer para os pedidos ao abrigo do Programa de Recolocação. A diferença está sobretudo no facto como as pessoas chegam e na forma como as

¹²⁹ Procedimentos já aprofundados no ponto 3.4 deste mesmo capítulo.

organizações as apoiam. Nos pedidos espontâneos, somente o CPR presta apoio. Nos pedidos do Programa de Recolocação, o CPR trabalha em parceria com os municípios.

O CPR dispõe de um centro de acolhimento para refugiados, ou seja, para adultos e famílias, de um centro de acolhimento para crianças refugiadas e de uma creche. Segundo Cláudia, “há uma creche aberta à comunidade, mas onde se tenta que existam sempre vagas para as crianças que vão chegando com as suas famílias”, isto é, para as crianças que vêm acompanhadas pois, aquelas que chegam sozinhas, essas já têm de ir para outro centro de acolhimento. Isto porquê? Porque e, ainda nas palavras de Cláudia, “a recolocação tem que ser outra intervenção”, uma vez que existem questões que envolvem outros financiamentos. Uma intervenção que envolve e que “tem a ver com projetos” (Cláudia).

3.6.3. União das Misericórdias Portuguesas e Cruz Vermelha

A União das Misericórdias Portuguesas (UMP) foi criada em 1976 no sentido de orientar, coordenar, dinamizar e representar as Santas Casas de Misericórdia, procurando sempre defender os seus interesses¹³⁰ e organizando serviços de interesse comum. A sua atuação incide principalmente no diálogo, não só com as Misericórdias mas também com outros parceiros institucionais. Ao longo dos seus quase 40 anos de existência, tem conseguido antecipar problemas sociais diversos, propondo soluções adequadas e eficazes. Já ao nível da recolocação de refugiados, a UMP tem também desempenhado um papel relevante, articulando-se diretamente com a PAR. Um dos casos de acolhimento e de integração que acompanhei era precisamente no âmbito do Programa de Recolocação ao abrigo da UMP, sendo que esta foi o principal intermediário entre a instituição de acolhimento e a PAR, tal como refere João: “nós reportamos sempre à UMP. A UMP depois faz o contacto com a PAR ou com quem for necessário”. João menciona ainda que a UMP tem procurado organizar encontros que possam contribuir para o sucesso do acolhimento e da integração de refugiados:

A UMP tem organizado, de tempos a tempos, encontros onde temos debatido a questão das dificuldades. De que forma é que pode ser feita a integração [e] que programas [existem]. Em dezembro houve também, através da UMP, com o CNAIM, com o CPR e

¹³⁰ Mais concretamente, procurando ser o instrumento promotor dos valores e atividade das Misericórdias portuguesas na sociedade portuguesa, bem como do movimento das Misericórdias no plano europeu, mundial e da cultura e civilização portuguesas e lusófonas (UMP, s.d.).

a PAR, um encontro no Porto, onde já estavam diversas entidades e onde também se pode debater [...].

Já no que se refere aos processos de acolhimento no âmbito da Cruz Vermelha, considero pertinente apontar para os dois primeiros centros de acolhimento estabelecidos sob a responsabilidade da mesma: um no Jamor e um em Peniche¹³¹. Como podemos ver, Portugal tem já uma considerável tradição como país de acolhimento.

3.6.4. Serviço Jesuíta aos Refugiados

O SJR¹³² desenvolve uma série de ações que visam oferecer qualidade de vida aos refugiados. “Acompanhar, servir e defender”¹³³ os refugiados, pessoas deslocadas e todos os migrantes é a missão principal do SJR. Presente em cerca de 50 países, o SJR vai prestando apoio em situações de emergência social nas áreas da saúde, educação, empregabilidade, entre outras. A sua prioridade é realmente “estar onde mais ninguém está e onde faz mais falta” (Inês). No ano de 2009, chegaram mesmo a ser acompanhados pelo SJR cerca de 500 000 migrantes em todo o mundo. De modo a conseguir alcançar os seus objetivos, o SJR conta com cerca de 1400 colaboradores¹³⁴.

Até aos finais dos anos 90, o SJR funcionou maioritariamente como uma plataforma de conhecimento e informação (centrada na explicitação de questões relacionadas com as leis do asilo e da imigração) mas, já mais tarde (a partir de 1998), o SJR começou também a intervir de uma forma mais direta com a população migrante. Nesta altura, começou até a desenvolver diversas atividades e projetos na área social (nomeadamente através da intervenção com migrantes em situação de grande vulnerabilidade social), psicológica (apoio psicológico e aconselhamento), jurídica, de integração social (encaminhamento e apoio à integração social (CLAII) e profissional, entre outras¹³⁵. Mas, para além da sua forte atuação na área de integração de imigrantes,

¹³¹ Veja-se a dissertação de mestrado de Audigane (2011) “Uma Ilha na Península: o centro de acolhimento para refugiados de Peniche (1977-1982)”, onde são aprofundadas características acerca do segundo centro de acolhimento, em Peniche.

¹³² Organização internacional da Igreja Católica, fundada em 1980 sob a responsabilidade da Companhia de Jesus e criada em Portugal em 1992.

¹³³ Dimensões que se operacionalizam através da incessante procura pelas melhores respostas que, possam superar os desafios experienciados pelos utentes (desenvolvimento permanente de novos projetos e parcerias).

¹³⁴ Sendo que muitos são voluntários que se dedicam a esta causa e missão.

¹³⁵ Apoio a Imigrantes Qualificados; alojamento de migrantes sem-abrigo, em situação particular de vulnerabilidade social (Centro Pedro Arrupe); apoio médico e medicamentoso; cursos de Língua Portuguesa para imigrantes; ações de formação nas áreas da promoção dos direitos humanos, promoção do

o JRS-Portugal desenvolve ações de *advocacy*, centradas na reflexão acerca da ação no terreno, ao nível nacional e internacional¹³⁶.

Até ao ano de 2012, o SJR trabalhava sobretudo com populações imigrantes e requerentes de asilo que viam os seus pedidos negados, uma vez que até aqui, e de acordo com a Lei de Asilo, o CPR era a instituição a quem competia apoiar e acompanhar todos os requerentes de asilo em Portugal. No entanto, a partir de 2012, o JRS-Portugal começou também a desenvolver projetos de intervenção¹³⁷ com requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional ao abrigo de programas europeus de Recolocação e Reinstalação.

O JRS-Portugal aderiu também à PAR no seu momento inicial, “por compreender a urgência no desenvolvimento de respostas de acolhimento de refugiados em Portugal e apoio no estrangeiro e, pela sua experiência adquirida ao longo do seu funcionamento para apoiar as instituições na preparação dos seus acolhimentos locais” (Inês). Desde o primeiro momento, foi sempre notória a importância de se criar uma equipa “com experiência no acolhimento e acompanhamento de refugiados para dar apoio às instituições anfitriãs da PAR, dado que destas nenhuma tinha experiência no acompanhamento de refugiados” (Inês). Foi assim, portanto, que o SJR (ainda nas palavras da mesma entrevistada), ficou “encarregue pelo Secretariado Técnico da PAR”, isto é, “com as primeiras funções de diagnóstico e triagem das famílias beneficiárias do PAR Famílias, sendo para esse efeito o interlocutor com os organismos públicos responsáveis pela receção de refugiados, nomeadamente o SEF e o ACM”. Portanto, “o secretariado técnico começa por realizar uma triagem/diagnóstico sobre as ofertas de acolhimento¹³⁸, por forma a identificar as mais-valias de cada oferta e melhorar o *matching* com o perfil de família a propor” (Inês).

Depois e, continuando com as palavras de Inês, é também da competência do SJR, selecionar as instituições de acolhimento adequadas ao perfil de cada família de refugiados, tendo em conta as suas necessidades específicas, segundo critérios elaborados internamente para o efeito; e, exercer funções de acompanhamento e apoio técnico às

diálogo intercultural e inter-religioso e educação para o desenvolvimento e ainda, apoio psicossocial a migrantes em situação de detenção (SJR, s.d.).

¹³⁶ Destacam-se, por exemplo, os eventos relativos ao debate e à defesa dos direitos humanos dos migrantes, sobretudo de requerentes de asilo e migrantes em situação irregular e de migrantes destituídos de direitos.

¹³⁷ Centrados na saúde, na educação, no emprego, nas competências pessoais/profissionais, no ensino da língua, entre outros.

¹³⁸ Isto é, “faz o *matching* entre o perfil de família e o perfil de oferta de acolhimento disponível entre as instituições protocoladas com a PAR” (Inês).

instituições de acolhimento durante a vigência do projeto, nos termos do Acordo de Parceria a celebrar entre a PAR e as instituições de acolhimento.

O SJR conta com o SEF e o ACM como principais entidades parceiras, atendendo que são estas as entidades que representam as autoridades portuguesas na gestão do processo de acolhimento de refugiados em Portugal. No entanto, e olhando para o panorama nacional, o SJR desenvolve em simultâneo outras articulações mais diretas com outras entidades públicas¹³⁹ que permitem desbloquear determinados constrangimentos do processo de integração dos refugiados. Segundo Inês,

o Secretariado Técnico da PAR tem procurado, desde o acolhimento da primeira família, identificar junto das entidades públicas alguns constrangimentos sentidos pelas instituições anfitriãs locais, de modo a garantir que é desenvolvido um procedimento único e equivalente a todas as famílias. Na realidade, desde o início, sentiu-se que alguns procedimentos (no que concerne à inscrição e acesso a direitos inerentes ao estatuto e condição destas pessoas) eram realizados de forma distinta em diferentes distritos. Embora existisse uma orientação nacional sobre os procedimentos a seguir no que concerne a esta população, foram identificados vários casos em que os procedimentos eram distintos, sendo que em alguns serviços, as famílias conseguiam fazer inscrições e aceder aos seus direitos e noutros era recusado às famílias esse processo¹⁴⁰.

Quando tal acontecia, isto é, quando a instituição anfitriã local identificava alguma dificuldade neste processo, em qualquer que fosse a entidade pública, a equipa do Secretariado Técnico articulava,

diretamente com o ponto focal de cada direção da administração pública (Autoridade Tributária e Aduaneira, Instituto da Segurança Social, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Direção Geral da Saúde e Direção Geral da Educação, entre outros), por forma a encontrar formas de solucionar as situações-problema (Inês).

Por outro lado, foi ainda criado um Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia das Migrações, onde estão representadas as diversas plataformas de acolhimento de refugiados, bem como direções da administração pública, identificadas acima. Nas palavras de Inês, “este grupo foi criado com o propósito de discutir as questões relacionadas com a integração de refugiados e problemas identificados no

¹³⁹ Por exemplo, Segurança Social, Direção Geral da Saúde e Direção Geral da Educação.

¹⁴⁰ Em dezembro de 2015, havia uma maior dificuldade na inscrição e acesso a direitos, devido ao desconhecimento dos serviços públicos locais, apesar de existir orientação nacional sobre este processo, em quase todas as áreas.

acompanhamento do dia a dia”. No entanto e, ainda de acordo com o mesmo testemunho, “após um ano e meio de acolhimento, denota-se uma harmonização dos procedimentos nos diversos serviços, sendo apenas identificado um ou outro caso, em locais que ainda não acolheram refugiados e ainda não desenvolveram nenhum procedimento equivalente”.

CAPÍTULO 4

O ACOLHIMENTO DE PROXIMIDADE

4.1. Programa de recolocação: a PAR, o CPR e as instituições locais

Como pudemos verificar no capítulo anterior, a integração de refugiados na sociedade de acolhimento é um processo complexo que exige articulação entre os diversos intervenientes: os próprios refugiados, as estruturas governamentais, as instituições que intermedeiam o processo de acolhimento, as instituições que, no terreno, acolhem, as comunidades locais e demais *stakeholders*. Ora, uma vez que falamos de um processo que depende de um esforço de adaptação e de ajustamento mútuo, entre os refugiados e sociedade de acolhimento (Fonseca & Goracci, 2007), esse requisito acaba, na realidade, por tornar tudo mais complicado. Basta pensar que, enquanto em alguns países a imigração é mais facilmente aceite, considerada como benéfica, pois pode auxiliar no rejuvenescimento da população e no fornecimento de mão de obra (Fonseca & Goracci, 2007), noutros, o mesmo já não acontece, observando-se uma tendência para barrar a entrada de refugiados¹⁴¹. Todavia, é importante que tenhamos consciência de que os fluxos de refugiados podem constituir-se, efetivamente, como uma oportunidade, entre outras, de crescimento económico, de rejuvenescimento das nossas comunidades, de reforço da diversidade cultural e linguística. Porém, nem sempre tal se verifica, especialmente porque existem medos, angústias e receios face à vinda dos refugiados e as sociedades fecham-se mais relativamente àquilo que entendem não lhes pertencer (Zaviršek, 2017). Pude constatar através da observação participante e da realização de entrevistas, que um dos primeiros entraves com que os refugiados se deparam é mesmo este: a falta de abertura por parte das sociedades de acolhimento. Aliás, como referiu uma das informantes, “as pessoas não estão habituadas a viver com a diferença” (Sofia).

Responder de forma digna e organizada a esta crise é, de facto, um imperativo. Para tal, novos modelos de integração podem ser a única - e talvez a mais adequada - opção perante as restrições supracitadas. Têm sido vários os desenvolvimentos no que respeita às teorias das migrações, bem como no que toca à questão dos modelos e políticas

¹⁴¹ Mas, se é verdade que os fluxos migratórios ou de refugiados (distintos nas características e motivações, como já se referiu, de acordo com Fordelone e Fernandes (2017)), também podem gerar efeitos socioeconómicos abruptos nos países de origem e de acolhimento, também é verdade que eles em muito podem auxiliar, designadamente no que respeita ao crescimento económico (visto que há contribuição direta para a base fiscal e para a segurança social, como também remessas de imigrantes) e ao reforço da qualificação profissional em determinados setores de atividade mais precários, assim como ao enriquecimento cultural e linguístico mútuo.

de integração de migrantes. Williams e Graham (2014) são dois autores que discutem esta questão, até porque a ênfase na assimilação, ou seja, a aposta numa sociedade homogênea imaginada, é cada vez maior, em parte produzida para aplacar os receios de desestabilização social trazidos pelos imigrantes. Assim sendo, podemos estar mesmo perante um retrocesso das políticas multiculturais, substituídas pelos modelos neo-assimilacionistas trazidos pelo neo-liberalismo (Williams & Graham, 2014).

Na atualidade, o princípio dominante é o de que cabe aos refugiados adaptarem-se aos valores e práticas dominantes (Williams & Graham, 2014). Desta forma, as práticas de assimilacionismo segmentado, como lhes chamam Portes e Zhou (1993), são as que predominam nas nossas sociedades. Porém, tal implica que os grupos acionem esquemas de adaptação e integração diferenciados que podem acabar por conduzir a uma integração fragmentada ou, no limite, a situações de completa desintegração e ou autoexclusão social (Williams & Graham, 2014). Será isto que queremos para as nossas sociedades? Ora, persistindo neste caminho, serão cada vez mais notórios os grupos minoritários que, aos poucos, se vão assumir, não só enquanto tal, mas também como excluídos e negligenciados pelos sistemas políticos e de previdência (Williams & Graham, 2014). Ao acontecer isto, encontramos, de facto, mais um grave problema, não só para os imigrantes, como também para a própria sociedade, que demonstra não ser capaz de engendrar caminhos de inclusão e lidar com a diversidade.

É verdade que não será só esta a questão que poderá facilitar a integração dos refugiados na sociedade de acolhimento. Como já se referiu, uma retificação da legislação nacional e internacional também se impõe. Para tal, é importante refletir sobre a política, os seus efeitos e, muito provavelmente, os aspetos a melhorar. Mas, para se trabalhar neste sentido, é necessário, igualmente, que se aceitem sugestões vindas, também, dos técnicos de terreno que, diariamente, lidam com os refugiados. Assim falava Simone:

Espero que todos os casos práticos, principalmente os do nosso país, obviamente, até porque têm contornos diferentes, desde logo porque as entidades que acolhem são diferentes. Portanto, eu gostava que, efetivamente, no final do ano, fosse feito em jeito de balanço a apresentação daquilo que foi a monitorização durante o ano, com conclusões, com oportunidades de melhoria, para que, efetivamente, nós pudéssemos corrigir e houvesse alguém a nível macro que aceitasse as sugestões, porque, efetivamente, quem está no terreno... isto é assim, isto acontece no nosso país, como acontecesse na União Europeia. Já sabemos, o legislador está muitas vezes atrás da secretária e podes achar [e] ter a melhor das [intenções] e achar que isto vai ser uma medida fabulosa e, depois, na

prática, xibuuuum, esbarrou e não funciona. Portanto, é assim: eu vou ter que perguntar a quem está, a quem responde, a quem trata, se funcionou. Se funcionou, ótimo! Ainda assim, como é que eu posso melhorar. Se não funcionou, porquê? E o que é que eu devo corrigir? E o que é que na opinião dos intervenientes poderá ser o caminho alternativo?

É importante, sem dúvida, dar voz a quem está no terreno, isto é, aos técnicos que, diariamente, trabalham com esta população, até porque é preciso dar continuidade às vidas que muitos refugiados quase perderam e é no campo da atuação prática que tal pode, efetivamente, acontecer. Após a observação dos procedimentos e a realização de entrevistas constatei que há, ainda, muitas areias na engrenagem no que toca aos modos de intervenção e de resolução desta questão. Mas, do que observei e, de acordo com Harrell-Bond (2002)¹⁴², os problemas não se fazem sentir somente ao nível local ou mesmo nacional, porque ao nível europeu das políticas há, de facto, algumas questões a melhorar e a consolidar, tal como tive oportunidade de referir no primeiro capítulo.

Dos diversos processos de acolhimento e integração de refugiados que acompanhei, a maioria dos técnicos nunca se tinham deparado com uma problemática desta natureza e dimensão, vendo-se obrigados a fazer adaptações, em parte, devido a alguns desajustes do dispositivo ao nível macro. Um exemplo que posso referir e que foi citado por vários técnicos é a questão da gestão das verbas associadas ao programa de recolocação. Estas, normalmente, demoram a ser transferidas e, por tal, tem de ser muitas vezes a instituição de acolhimento a disponibilizar essa verba. Outro aspeto menos positivo é a questão da pouca informação que é transmitida às instituições de acolhimento sobre as pessoas que serão acolhidas, assunto que abordarei mais adiante, neste capítulo.

Percebe-se, então, a necessidade de criação de uma política de acolhimento cuja justificação também deve, e muito, ao facto de estarmos perante um problema humanitário. Tal dimensão humanitária requer, da parte dos técnicos que lidam com o problema, empatia. Segundo Mafalda,

a ideia [de] que [a Europa] é aberta aos outros [na verdade] não é. A Europa não é aberta às outras comunidades. E isso verificou-se da forma como eles chegaram e foram colocados nos campos de refugiados em determinados países. Portanto, eu acho que não existe uma política europeia. E nós vamos ter que a criar, não é? A Europa vai ter que se preocupar e vai ter que criar essa política europeia, porque é fundamental. Até porque estamos a falar de pessoas com problemas e [que vêm de] zonas de conflitos, que vêm

¹⁴² Que refere que os problemas ao nível micro da intervenção com refugiados são reveladores dos problemas na esfera macro (Harrell-Bond, 2002).

com diversos problemas. [...]. Acho que vai ter que ser criada e vamos ter que olhar para este problema. Porque nós criamos, também, muito esse problema, fechando as fronteiras. Acho que vamos ter que olhar para esse problema com seriedade e criar a tal política.

As políticas de acolhimento e de integração de refugiados são “colocadas em prática por instituições privadas de matriz caritativa e humanitária, às quais o Estado delega funções de mediação e distribuição dos recursos” (Tomás, 2012, p. 6). De acordo com Santinho (2017, p. 7) “nem todas as instituições envolvidas estão preparadas para saber lidar com os desafios que as diferenças culturais, sociais e religiosas colocam”. Ainda para esta autora, “o acolhimento substitui-se pela necessidade de controlo e imposição de normas que colocam em risco a agencialidade dos refugiados e a liberdade para se autonomizarem” (p. 7). É precisamente sobre o acompanhamento das instituições locais que vou agora falar de seguida, em particular, sobre os procedimentos e práticas de intervenção.

A partir das numerosas oportunidades de observação de procedimentos técnicos que tive, pude aperceber-me de uma pluralidade de intervenções. Intervenções que se operacionalizaram ao abrigo de duas grandes organizações de acolhimento: a PAR e o CPR. No que respeita às instituições que integram a PAR, mais de metade são IPSSs (Sofia), mas também Misericórdias. Já no que toca à intervenção ao abrigo do CPR, importa referir que existe uma relação que privilegia as parcerias com os municípios (Cláudia).

O programa de recolocação, como já tive a oportunidade de referir, surgiu em setembro de 2015, no sentido de auxiliar os sistemas de asilo mais sobrecarregados, a saber, a Grécia e a Itália, países de onde vêm, na sua maioria, os refugiados no âmbito deste programa. Segundo Inês,

atualmente, Portugal, no âmbito do programa europeu de recolocação, beneficia de um valor de 6000€ por cada pessoa recolocada em Portugal. Esta verba é direcionada para a instituição anfitriã, de forma a apoiar os processos de integração de refugiados por estes serem, muitas vezes, um esforço para as instituições de acolhimento.

Logo, “os 6000 euros por pessoa definidos pela Comissão Europeia para apoiar o processo de integração dos refugiados no país membro da UE” (Inês), acabam por ser um fator motivacional para os países participarem, de forma ativa, no processo de Recolocação (Inês). Quando disponibilizado pela Comissão Europeia, o dinheiro “não tem de seguir orientações sobre quais as despesas elegíveis, pelo que cada instituição tem

liberdade de decisão sobre os valores a ser aplicados, desde que estejam sempre relacionados com a integração dos refugiados" (Inês).

O valor (6000 euros) é transferido na totalidade para as instituições anfitriãs (em seis tranches no caso da PAR, visto que o acompanhamento neste âmbito se faz durante 24 meses), que recebem o dinheiro de quatro em quatro meses. Deste total, a instituição anfitriã deve então e, como foi definido a nível nacional, atribuir a bolsa mensal familiar (os já mencionados 150 euros por adulto e 75 euros por criança) e, com o restante dinheiro, deve auxiliar a “suportar as despesas que a instituição tem com o acolhimento da família (alojamento, despesas inerentes à habitação, entre outros)” (Inês). No caso de o valor das despesas da instituição for superior, “o mesmo terá de ser suportado pela instituição anfitriã” (Inês). Portanto, do total dos 6000 euros, a instituição é obrigada a conceder o valor da bolsa mensal familiar, depois,

tudo o resto que a instituição queira atribuir à família é recomendável que seja dado em espécie e não em dinheiro, de modo a não promover situações de injustiça entre famílias, nomeadamente, através de aquisição de internet para casa, apoio para transportes (aquisição de passe ou títulos de transporte), compra de cabazes alimentares, compra de roupa, entre outros (Inês).

Importa salientar que nos casos em que as famílias saem das ofertas de acolhimento, isto é, se ausentam do país onde foram recolocadas, a transferência das tranches é suspensa (Inês). A instituição tem o direito de receber a transferência correspondente ao tempo de permanência da família no local de acolhimento mas, quando a família se ausenta, “o processo de transferências cessa” (Inês). É referenciado, ainda pela mesma interlocutora, que, “por parte do Estado Português não existe cofinanciamento, pelo que as instituições beneficiam apenas da verba descrita anteriormente para fazer face aos custos que têm com os seus projetos”.

Centremo-nos, de seguida, nas diferentes temáticas relacionadas com o acolhimento e a integração dos diferentes casos que pude acompanhar, para que possamos ter uma noção mais clara sobre os múltiplos procedimentos e práticas de intervenção no âmbito do programa da recolocação.

4.1.1. Perfil dos refugiados acolhidos

Antes de iniciar esta subsecção importa referir que acompanhei três casos de organização e encaminhamento dos processos de acolhimento ao abrigo da PAR e é,

sobretudo com base nesse trabalho, que se extrai o presente perfil de refugiados. Inicialmente, havia também a possibilidade de acompanhar alguns casos de organização e encaminhamento dos processos de acolhimento ao abrigo do CPR, tendo até conseguido entrevistar a responsável por um programa de municipal de acolhimento num concelho do Minho, contudo, a pesquisa empírica acabou por não evoluir no sentido de um conhecimento mais detalhado desse caso. Importa, ainda, referir que a descrição dos percursos migratórios que a seguir faço é escassa devido ao facto de, no terreno, ter sido difícil apurar detalhes sobre a questão.

Como referia, pude acompanhar três casos de acolhimento e integração de refugiados ao abrigo da PAR no âmbito do programa da recolocação - dois casos no concelho de Vila Real e um no concelho de Amarante. Os refugiados eram naturais da Síria e da Eritreia, sendo que, num caso, acompanhei o processo de acolhimento e de integração de uma família monoparental síria; noutro caso de três refugiados eritreus; e, num último caso, de um refugiado eritreu.

No que respeita à família monoparental síria, esta já se encontrava em fuga, pelo menos, desde 2012. Quando a guerra começou fugiram para junto da família onde permaneceram quatro anos. Passaram depois para a Turquia, onde estiveram, aproximadamente, dez dias. Depois, foram para a Grécia, onde permaneceram quatro meses a aguardar pela recolocação noutro país europeu. Chegaram a Portugal em agosto de 2016. Os membros que integravam a família eram a mãe (de 47 anos, professora na Síria, com aptidão para a cozinha e para a costura, nomeadamente em lã) e dois filhos menores (uma menina com 15 anos e com o 8º ano concluído e um menino com 14 anos e com o 6º ano concluído). No entanto, em dezembro de 2016, a família ausentou-se da oferta de acolhimento, tendo-se colocado em trânsito para a Alemanha¹⁴³.

Já no caso em que acompanhei o processo de acolhimento e de integração de três refugiados eritreus, pude constatar que deixaram a Eritreia, a pé, até à fronteira com a Etiópia, seguindo para o Sudão, Chade e Líbia (onde ficaram detidos duas semanas, capturados pelo Daesh). Depois, foram de barco até Lampedusa, Itália, seguindo, posteriormente, para Roma, onde foram instalados num campo de refugiados. Por fim, vieram para Portugal em março de 2016. De acordo com os técnicos entrevistados que acompanharam estes casos em Portugal, estes terão pago 2500 dólares na travessia do Mediterrâneo. Neste caso em concreto, a fuga ao serviço militar foi a razão pela qual

¹⁴³ Neste mesmo mês a instituição tinha recebido uma outra família, porém, também esta se colocou em trânsito para a Alemanha (Beatriz). No entanto, a instituição já acolheu mais duas famílias sírias.

abandonaram o país de origem. Falamos de refugiados com idades de 19 (dois deles) e de 31 anos. Os mais novos, segundo o que contaram aos técnicos, tinham mais escolaridade, já o de 31 anos, “vivia numa aldeia de lavradores, [...] estudou pouco. Quando chegou aos 17 ou 18 anos foi cumprir o serviço militar [...] é uma pessoa que não tem conhecimentos” (Mafalda). Torna-se relevante referir que os dois refugiados mais novos já se ausentaram da oferta de acolhimento, tendo ficado apenas o refugiado de 31 anos.

Num último caso que acompanhei, o refugiado também era eritreu e estava em fuga desde 2012¹⁴⁴. Nesse ano, deixou a Eritreia, tendo-se colocado em trânsito até à Etiópia, onde permaneceu três anos. Depois, foi para o Sudão, onde esteve oito meses e, depois, rumou de barco até Itália (aqui permaneceu desde abril até dezembro de 2016). Foi em dezembro que chegou ao local de acolhimento. Era um refugiado com os seus 40 e poucos anos.

Como se pode ver através da descrição dos percursos migratórios dos refugiados acompanhados, o tempo de fuga é geralmente longo, uma circunstância mais visível nos casos dos refugiados eritreus. Outra questão evidenciada no terreno e sendo a ideia que predomina, mesmo entre os técnicos, é a de que os refugiados que fogem da Síria vão pelos percursos que conduzem à Grécia e os que fogem da Eritreia vão em direção a Itália.

4.1.2. Preparação/formação prévia no sentido da capacitação para acolher

Os processos de acolhimento e de integração de refugiados são processos novos com os quais muitos dos técnicos nunca tinham tido qualquer tipo de relação. Logo, a formação dos técnicos, no sentido de capacitar para acolher, é imprescindível. Porém, pelo que pude acompanhar, esta questão não está totalmente assegurada e muito bem estruturada, até porque, ou se fala de formações curtas ou, então, de alguns encontros e/ou sessões/ações de informação com responsáveis do SEF, do centro de emprego, do ministério da saúde, das finanças, entre outros. Estes encontros permitem o debate sobre algumas questões relacionadas com o acolhimento, as dificuldades, a integração, programas que existem, entre outros, mas não uma formação estruturada.

Num dos casos que acompanhei, o encontro surgiu já após o acolhimento (dez meses depois), não tendo havido formação prévia específica no sentido de capacitar para o acolhimento. Falamos de um encontro organizado pelo ACM em parceria com outras

¹⁴⁴ Com este refugiado vinham mais dois refugiados (também eritreus). Porém, poucos dias após o acolhimento, os dois, ausentaram-se da oferta de acolhimento.

instituições que aconteceu no Porto e que teve diferentes oradores, nomeadamente, “pessoas com cargos no Ministério da Saúde, Finanças, Educação, no próprio ACM e algumas entidades acolhedoras” (Mafalda). De acordo com João, este encontro deveria ter surgido antes do acolhimento, uma vez que tiveram que ser os próprios técnicos a ir à procura de soluções, quando, ali, no encontro, já estavam previstas. Contudo, uma das técnicas de acompanhamento dos refugiados já tinha trabalhado na área do acolhimento e de integração (numa câmara municipal em Trás-os-Montes, como Técnica da Ação Social, com duas famílias de refugiados) e, por isso, já acumulava alguma experiência. Contudo, nas palavras da mesma não houve formação prévia ao acolhimento de refugiados, assumindo que, “no início, talvez tenha havido realmente uma grande indefinição” (Mafalda). Nunca é demasiado realçar, então, a importância da formação prévia no sentido de capacitar para o acolhimento, dotando os técnicos de outras ferramentas que lhe permitiriam ultrapassar as indefinições iniciais.

Noutro caso, segundo as técnicas, houve uma ação informativa na qual se fez uma abordagem geral quanto às pessoas que iam ser acompanhadas pelas respetivas instituições e quanto ao programa de acolhimento. Fala-se, portanto, de uma ação de informação coordenada pelo SEF, pelo ACM e, também, por alguns responsáveis de um centro de acolhimento em Lisboa (para o qual iam os refugiados nos casos em que as instituições de acolhimento não pudessem ir busca-los na data, local e hora estipulados). Neste caso em concreto, não foi a técnica (gestora do processo dos refugiados) que esteve presente, mas sim uma outra técnica que, posteriormente, transmitiu a informação à colega. A técnica que presenciou a ação de informação referiu que houve, efetivamente, um pressuposto de informar, contudo, considera que as questões relacionadas com o acolhimento e a integração deviam ser exemplificadas na prática, principalmente para as instituições que nunca tiveram qualquer tipo de contacto com os processos de acolhimento e integração de refugiados. A técnica chegou mesmo, depois desta ação de informação, a deslocar-se até ao CNAI, em Lisboa, para perceber melhor como tudo se processa, nomeadamente, em termos de articulações com os serviços locais de saúde, inserção sociolaboral, entre outros. A gestora do processo de acolhimento que, na altura não pôde estar presente na ação de informação referia, até, que as formações no sentido de capacitar para acolher “[são] aquilo que faz falta. [...] Acho que quanto mais formação nós tivermos, melhor nós saberemos lidar com [a] situação” (Raquel).

Já quanto a outro caso acompanhado, os técnicos falaram, sim, na existência de formação. Esta, aconteceu em Braga, em maio, e foi dirigida pela PAR e pelo SJR, tendo

sido estas as entidades formadoras. No que respeita aos formadores e, segundo Luís, estiveram presentes “técnicos que compõe uma equipa multidisciplinar e que acompanham as famílias nos campos de refugiados”. Esta formação surgiu no sentido de (i) preparar os técnicos para todos os processos burocráticos a seguir aquando do acolhimento; (ii) explicitar e elucidar quanto à cultura e religião das famílias acolhidas; (iii) partilhar experiências (vindas de instituições que já eram experientes no acolhimento) (Luís). Aponto, neste seguimento, para a questão da prática religiosa, uma vez que considero que, apesar de ter sido abordada na formação, na prática, foi um princípio de intervenção que não teve a devida atenção (AASW, 2016).

Para Luís, tratou-se da “formação mais intensa [...]”. Foram três dias muito exaustivos que [serviram] de facto para preparar para acolher”, uma vez que foram falados “vários aspetos que ninguém tinha conhecimento e [vários] métodos de acolhimento”. Estiveram presentes na formação o presidente da instituição e a assistente social que viria a ser gestora do processo da família refugiada.

Pode ver-se, portanto, que a ausência de formações no sentido de capacitar para o acolhimento é, realmente, uma das lacunas existentes no âmbito do programa. O que se vai vendo são apenas alguns encontros a fim de facultar mais informação para os técnicos, porém, os procedimentos mais práticos vão ficando um bocadinho pelo caminho. Portanto, esta é uma das sugestões que vou deixando e que pode ser uma das soluções com impacto estrutural. Assunto que aprofundo no subcapítulo em que abordo o papel do Serviço Social e dos seus profissionais nos processos de acolhimento e de integração de refugiados.

4.1.3. Receção e acolhimento

Primeiramente e, no que se refere à receção dos refugiados, considero absolutamente necessário apontar para a importância da presença de um intérprete. Num dos casos acompanhados por mim, verifiquei precisamente o contrário e as implicações de tal. Os problemas de comunicação são agravados quando os técnicos não dominam o inglês. A garantia de existência de um idioma minimamente comum é, assim, uma condição essencial, sobretudo nos primeiros momentos em que se dá o acolhimento nos locais e pode-se depreender que, daí, pode resultar parte do sucesso futuro da integração, pelo menos no que respeita ao entendimento entre refugiados e técnicos. Em dois dos casos acompanhados, esta questão foi assegurada. Num deles, foi notória a forma como

o imprevisto revela, por um lado, algumas das deficiências do processo de acolhimento, por outro, a capacidade de resolução de problemas através da mobilização de redes informais. Trata-se de uma situação em que, a poucos dias da chegada da família, é que a instituição procurou um intérprete, isto perante a perceção de que a linha de atendimento permanente disponibilizada pela PAR poderia, eventualmente, não conseguir assegurar o contacto telefónico direto com um intérprete. Há a considerar, ainda, o facto de os técnicos da instituição responsável por esse acolhimento preferirem ter a presença de um intérprete. Para tal, a direção técnica da instituição recorreu à Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), através de contactos informais junto do curso de Serviço Social, tendo, por esta via, mobilizado o apoio de investigador dessa Universidade que atuou como intérprete de árabe, ao qual se juntou uma técnica de relações internacionais da UTAD, que deu apoio voluntário noutras ocasiões (intérprete de inglês). Aqui, a presença do intérprete foi fundamental, facilitando os contactos nos primeiros momentos que a família passou na nova cidade de acolhimento. A esse propósito, o responsável técnico da instituição formalmente encarregada de prestar o acolhimento (Luís), recordou:

no primeiro contacto, [o intérprete] ajudou a explicar o que é que ia acontecer inicialmente, de que forma é que iam ficar em Vila Real, como é que ia ser o dia a dia. [Isso] facilitou a nossa ligação e o acolhimento deles.

Noutro caso, o procedimento já foi diferente. Perante a necessidade de um intérprete, a instituição de acolhimento entrou em contacto com a UMP que, em articulação com o CPR, conseguiu agendar uma reunião via Skype com uma jurista do CPR e com um intérprete. Neste momento, os refugiados puderam partilhar as suas dúvidas e as suas incertezas (João). De acordo com os técnicos, no final da reunião, os refugiados já demonstravam outra atitude, estando, por tal, menos receosos e desconfiados (João e Mafalda).

No que diz respeito aos primeiros passos do acolhimento e da integração local dos refugiados, estes acabam por ser muito semelhantes nos três casos que tive a oportunidade de acompanhar. Notou-se uma preocupação prioritária com o alojamento, conjuntamente com o vestuário e a alimentação. Num dos casos que acompanhei em Vila Real, houve, efetivamente, alguns imprevistos quanto à questão do alojamento. A instituição já tinha preparado duas casas de acolhimento, contudo, acabou por não poder contar com elas, como explica o responsável técnico institucional, Luís:

a instituição tem como entidade de acompanhamento a Segurança Social, que, ao longo do acompanhamento prestado, realiza diversas visitas à Instituição a fim de avaliar as condições e consequente evolução do trabalho realizado. Numa destas visitas de acompanhamento foi sugerido/recomendado que os jovens que se encontram em pré-autonomia de vida passassem a residir nas habitações que haviam sido remodeladas para acolher as famílias de refugiados. Neste sentido, foi necessário arranjar uma solução e, com o apoio e disponibilidade do Seminário e em articulação com a Cáritas Diocesana, foi possível alugar dois apartamentos e remodelá-los.

A notícia da chegada da família também acabou por colocar a instituição numa corrida contra o tempo, uma vez que a instituição apenas foi informada numa sexta-feira que a família que viria a receber chegaria na segunda-feira seguinte:

pensávamos nós que íamos ter mais tempo para executar as obras e o certo é que telefonaram numa sexta-feira a dizer que eles segunda-feira iam aterrar em Lisboa, ou seja, nós em três dias conseguimos preparar um apartamento para os acolher (Luís).

Ou seja, sem o alojamento já antes preparado e, sem muito tempo para conseguir uma nova habitação, a instituição teve escassos dias para assegurar este requisito, tal como aponta Beatriz:

É preciso fazer obras, é preciso montar uma casa completa que, nem cozinha tinha e foi possível, com muito trabalho, com muitas horas de trabalho, com muita dedicação, com a ajuda de toda a gente e mais alguma que se quis juntar a nós¹⁴⁵, foi possível.

Mas, para tal e, agora de acordo com as palavras de Luís:

Chegaram a estar, algumas alturas, oito trabalhadores e a maioria deles, trabalharam 12 horas por dia, talvez mais. E sim, posso dizer, que no dia [em] que fomos a Lisboa buscar os refugiados ainda estavam ali a trabalhar, ou seja, eles parece que acabaram mesmo no momento em que nós parámos o carro à porta.

Importa referir que estamos a falar de três escritórios que foram completamente remodelados para um T2, com duas *suites*, uma kitchenette, uma sala e duas casas de banho. Com isto, a instituição conseguiu receber alguns elogios por parte “dos técnicos da PAR, que algumas semanas após o acolhimento da primeira família vieram fazer uma visita e entrevista de acompanhamento e acolhimento inicial” (Luís).

Depois do alojamento e da alimentação assegurados, as instituições procuraram passar para as componentes mais burocrática e legal, nomeadamente, as articulações com

¹⁴⁵ Denota-se aqui um possível envolvimento da comunidade.

o Centro de Saúde. Do que pude constatar, é uma das preocupações primárias assumidas formalmente pelas organizações chapéu. A este respeito dizia Beatriz:

Nos campos de refugiados eles, embora tenham algum acompanhamento, a nível de saúde não é nada por aí além. Então, o que nos é pedido e solicitado logo, é que a família, ao chegar à cidade de acolhimento, seja logo vista por um médico de família ou por uma equipa de enfermagem e foi isso que foi feito.

Nos três casos acompanhados, a questão da saúde procurou resolver-se nos primeiros dias após a receção. Num dos casos de Vila Real, cheguei mesmo a observar estes procedimentos. Antes da ida da família ao centro de saúde, isto é, dois dias antes, o técnico da instituição responsável pelo acolhimento refere que “foi enviado o relatório social da família bem como uma listagem com a descrição das vacinas em Árabe e Inglês [para o centro de saúde] para que a família aquando da ida ao médico pudesse reconhecer e indicar quais as vacinas já administradas” (Luís). No dia em que ocorreu o primeiro contacto com os serviços de saúde, acompanhei as técnicas¹⁴⁶ e a família de refugiados ao centro de saúde.¹⁴⁷ Tratou-se de uma situação que permitiu perceber alguns dos medos e receios que existem por parte da sociedade de acolhimento através das manifestações perceptíveis de desagrado por parte do pessoal administrativo perante a presença da família de refugiados - uma mãe acompanhada de dois filhos. Todos nos apercebemos de tal - eu, as técnicas e a própria família. Este episódio é revelador de um certo posicionamento de elementos da sociedade de acolhimento e das manifestações de desagrado e, até, intolerância. Algo que leva a equacionar a necessidade de se atuar ao nível da própria sociedade de acolhimento e junto das comunidades no sentido da sensibilização, informação e preparação para tolerância como alguma literatura tem apontado (Barberis & Boccagni, 2014; Cox & Geisen, 2014; Dierckx & Van Dam, 2014).

Já em Amarante, ao nível de estruturas de saúde, não foi reportado nenhum problema, até porque,

foram muito acessíveis, rápidos e foram mesmo atenciosos. Preocupados, [a] quererem saber, o que é que podiam fazer, como é que não podiam, qual era a vacinação que eles

¹⁴⁶ Uma assistente social e gestora do processo da família e a já referida técnica de relações internacionais da UTAD que, na altura, auxiliava no contacto entre os técnicos da instituição e os refugiados e vice-versa. Embora a assistente social dominasse minimamente o inglês, a verdade é que foi mesmo fundamental a ajuda desta voluntária da UTAD, que proporcionou uma comunicação mais fluida.

¹⁴⁷ A família monoparental síria à qual já aludi no ponto 4.1.1.

deveriam fazer, uma vez não é que já são adultos, que vacinação deveriam fazer, foram muito, muito, muito atenciosos sim (Mafalda).

Aqui, na primeira consulta, os refugiados fizeram uma série de exames ao sangue, à urina, alguns exames pulmonares e foi-lhes atribuído um médico de família. Para além deste acompanhamento no Centro de Saúde, os refugiados tinham acesso a um médico que os consultava sempre que necessário na Unidade de Cuidados Continuados e que, inclusive, lhes prescrevia receitas, de acordo com os técnicos João e Mafalda.

Quanto ao segundo caso que acompanhei em Vila Real, apesar da questão da saúde estar toda resolvida e o refugiado eritreu estar com as vacinas todas em dia e com as análises todas realizadas, tendo, inclusive médico de família (segundo a técnica Raquel), na realidade, foi possível detetar uma situação reveladora de uma certa falta de articulação e fragilidade do sistema e, também, da influência que a configuração institucional tem no processo de acolhimento e disponibilidade de resposta. Escutemos, a este propósito, Simone:

tivemos aí uma situação um bocadinho complicada com este refugiado, porque ele ficou doente. Portanto, ele veio no dia 21 de dezembro, ali mesmo em cima do Natal. Nós não somos uma IPSS, não estamos 24 sobre 24, 7 dias por semana. Ele ficou doente no dia 23 à tarde, sendo que os serviços da Câmara tinham tolerância. A saúde não existia porque ainda nem sequer tínhamos um médico de família para ele, porque tinha chegado há dois dias. Ainda não tinha feito as primeiras vacinas. Mas, ainda assim, resolveu-se a situação. Para lhe dizer que, de facto, sendo uma IPSS, acredito que fosse mais fácil, até porque nem sequer temos pessoas para acompanhar.

Neste caso, a resposta estabelecida a partir do município parece revelar fragilidades que o suporte do terceiro setor não aparenta ter e, por outro lado, uma certa falta de articulação interinstitucional para colmatar essas fragilidades. Em primeiro lugar, há que destacar o não ter havido uma lembrança, *à priori*, sobre o facto de não existir ninguém para assegurar uma resposta de emergência e, em segundo lugar, a instituição poderia ter recorrido à rede social, como instrumento de coordenação de respostas locais. Apesar disso, a instituição articulou com a Cáritas, tendo esta auxiliado no transporte do refugiado até ao hospital, no acompanhamento à consulta e aquisição dos medicamentos prescritos pelo médico. A mesma Caritas assegurou o transporte de regresso a casa. Tudo isto, sem a presença de um técnico da respetiva instituição de acolhimento. Ou seja, foi um dos técnicos da Cáritas, desconhecido do refugiado, quem o acompanhou durante esta ida ao hospital.

Depois de tratada a situação médica, seguem-se os procedimentos relativos à Segurança Social e ao Serviço de Finanças. Num dos casos acompanhados estas questões levaram algum tempo a serem ultrapassadas visto que estes serviços (ao nível local) ainda não tinham qualquer tipo de informação relativa aos processos de acolhimento. Segundo João,

haveria um grupo que estava encarregue de todas essas questões e que tinha determinadas diretrizes a cumprir, [mas] quando o governo trocou (esse grupo foi trocado) houve informação que se perdeu. Quando nós chegamos a primeira vez às Finanças com [os refugiados], eles olharam para o cartão e disseram: 'não [conseguimos] emitir porque não [temos] aqui a filiação e a morada deles. Não [conseguimos] emitir um número de Finanças assim'. Portanto, [já] tinha havido um estudo anterior que depois não chegou, se calhar, às instituições locais. Nós tivemos que aguardar. Deixamos ficar a questão [e depois], entretanto, fomos buscar um atestado de residência para conseguir fazer, então, o registo nas Finanças. Na Segurança Social foi mais ou menos semelhante.

Na verdade e, como podemos ver, existem algumas falhas nos trâmites legais que acabam por condicionar a intervenção ao nível local do acolhimento. Mas, apesar de este contratempo, a situação acabou por se resolver, com os profissionais dos serviços locais a procurarem informar-se superiormente sobre a situação, concluíram os técnicos João e Mafalda.

4.1.4. O processo de integração: a aprendizagem do português, a inserção laboral e a prática do culto religioso

Três grandes componentes acabam por ter uma grande influência no processo de integração e devem ser tidas em conta durante o acolhimento: a aprendizagem da língua portuguesa, a inserção no mundo trabalho e a liberdade e oportunidade para exercer a prática religiosa.

No que respeita à integração, a questão da língua é, desde logo, um dos maiores entraves com que os refugiados se deparam. Assim se entende que a aprendizagem da língua portuguesa seja um dos requisitos fundamentais que a instituição anfitriã deve assegurar. Simone, lembra que

aquilo que está estabelecido nos termos da PAR é que existe um número *clausus* para a construção de turmas e, em rigor, se fossemos por esse número mínimo, nós nunca teríamos nem teremos turmas de português para estrangeiros – estrangeiros migrantes no caso.

Logo, as instituições anfitriãs procuram, em articulação local, outros recursos e meios que permitam assegurar este requisito. Mas, do que pude constatar, muitas vezes, segue-se pela via do imprevisto, recorrendo abundantemente ao voluntariado caritativo. Aludo, nesta sequência, a um dos casos acompanhados, em que era uma enfermeira quem dava aulas de português à família refugiada. Esta enfermeira ia todos os dias, ao final da tarde, uma hora a casa dos refugiados para lhes dar aulas. Segundo Luís,

a enfermeira E. era enfermeira de apoio à comunidade que desempenhava as suas funções na ARS Norte, entidade responsável pelo acompanhamento destas famílias a nível de saúde, sendo a enfermeira E. a figura de referência para a [instituição] e para as famílias acolhidas. Todo o apoio prestado na aprendizagem do português era feito de forma voluntária.

Noutro caso, este requisito foi assegurado por uma professora aposentada do ensino secundário que trabalhou em regime de voluntariado, não tendo qualquer relação profissional com a instituição de acolhimento em causa (Mafalda). Mas, há uma questão relevante a referenciar, que é o facto de a instituição nunca ter achado necessário o contacto com a escola secundária no sentido de auxiliar com as aulas. A este respeito, João até referia: “como nós tivemos sempre a professora F., que foi sempre uma pessoa disponível a todos [...], sempre disponível, não sentimos essa necessidade”.

Neste caso em concreto, também uma instituição local com a qual a instituição anfitriã tinha protocolo auxiliou no sentido de proporcionar aulas de inglês. Falo de um centro cultural que aposta na aprendizagem na língua e que faz todo um acompanhamento relativo ao alojamento alimentação, integração, atividades, entre outros. Os técnicos responsáveis pelo acolhimento e integração dos três refugiados eritreus foram quem entrou em contacto com a supramencionada instituição (Casa da Juventude), uma vez que consideravam que a aprendizagem da língua inglesa poderia ser uma mais-valia para os refugiados. Mas, atente-se que o inglês era a língua que os refugiados já melhor sabiam falar. Para além das aulas de português, os refugiados também tiveram, então, aulas de inglês. Nas palavras dos técnicos:

Nós temos a Casa da Juventude de Amarante que tem o serviço voluntário europeu. Nós contactamos e eles deram-nos todo o apoio no sentido de aulas de inglês. Nós achamos que era importante dar-lhes o português, mas para eles era importante também ter o inglês. Porque se um dia mais tarde eles resolvessem sair teriam outras ferramentas. Portanto, eles tinham aulas de inglês na casa da juventude [e] tinham aulas de português aqui na Santa Casa.

Neste pequeno excerto, principalmente quando é referido “se um dia mais tarde eles resolvessem sair teriam outras ferramentas”, pude aperceber-me que os técnicos, que deviam investir ao máximo na integração dos refugiados na sociedade de acolhimento (portanto, na aprendizagem da língua portuguesa), acabam por estar a admitir a saída dos refugiados.

Já quanto ao último caso que acompanhei, as aulas de português decorriam sob a orientação de uma professora, de português e inglês, de uma escola ao nível local com a qual a instituição tinha articulado (as aulas não eram pagas). É de referir, também, o papel de alunas estagiárias de Serviço Social que foram ajudas imprescindíveis no que refere à aprendizagem da língua portuguesa, tal como apontava Raquel: “as nossas estagiárias têm feito um trabalho fantástico. Dão-lhe um livrinho com palavras, começam com ele a ver as palavras em inglês e depois em português”.

Neste caso, segundo uma das técnicas, a comunicação foi realmente complicada, porque o refugiado “não falava uma palavra de português [e] não falava inglês” (Simone). Mas, penso que aqui o perfil pessoal do indivíduo em causa tenha tido o seu papel, uma vez que, do que pude constatar, era uma pessoa que se empenhava para aprender a falar português. Vejam-se os testemunhos de Simone e Raquel, respetivamente: “é uma pessoa muito motivada, e muito disposto a aprender. Quer estar aqui, o que também é uma vantagem, sem dúvida”; “fantástico! Ele anota tudo que se diz. Ele já sabe falar algumas palavras em português. [É] atento para, com calma, perceber o que nós estamos a querer dizer. Esforçado também para compreender o que lhe estamos a dizer”.

Na prática e, no que respeita à aprendizagem da língua portuguesa, existem de facto alguns esforços a serem realizados, nomeadamente através da Plataforma Online de Português e dos tradutores à distância. Contudo, em simultâneo, verificam-se também algumas dificuldades/desajustes a este nível. Falo, sobretudo, da inexistência de cursos específicos para imigrantes e a conseqüente dependência da “boa vontade” de atores e instituições locais (escolas secundárias; professores reformados), como já tive a oportunidade de apontar. É ainda pertinente aludir para o défice de ofertas de formação profissional adequada para os refugiados. Tal acaba por prejudicar a própria aprendizagem da língua, pois, como me foi dito por uma das interlocutoras, “é importante para eles aprender o português em contexto de trabalho. Vai ser mais fácil, em contexto de formação profissional” (Mafalda). Esta vertente da formação carece, de facto, de atenção e que pode, efetivamente, contribuir para facilitar o processo de integração. Num dos casos acompanhados e, que faço referência ainda neste ponto, os refugiados

demonstravam ter um gosto especial pela área da mecânica, porém, neste caso seria mais difícil inseri-los, quer em termos de formação quer em termos de emprego. Torna-se, então, importante apostar em formações profissionais adequadas.

A inserção profissional, do que pude acompanhar, trata-se de uma das questões que mais pode contribuir para que os refugiados se fixem no contexto de acolhimento. A importância de ter um trabalho é, desde logo, reconhecida pelos técnicos e, de acordo com estes, pelos próprios refugiados. De acordo com João, “o que eles mais querem é trabalhar”.

Num dos casos que acompanhei, houve até por parte dos refugiados a necessidade de referirem que “se arranjassem trabalho [...], que ficavam [...]. Se não...”. Neste caso, a predisposição para encontrar trabalho tinha a ver com responsabilidades familiares fora de Portugal, já que tinham família na Eritreia que queriam ajudar. Esta situação não era única e, a este respeito, Mafalda dizia que

eles ajudam a família que está na Eritreia. Eles ainda ajudam. Portanto, eles têm que ter trabalho, porque essa foi a expectativa e aquilo que eles nos contaram. A família também se juntou para os ajudar para a travessia. Se for realmente como eles contam, agora estão a devolver esse dinheiro.

Neste caso em concreto, é de salientar o papel da Câmara Municipal que auxiliou os técnicos na procura de soluções para a inserção sociolaboral dos três refugiados. Nas palavras dos técnicos, “[quanto] à inserção profissional também [foi a Câmara Municipal] que criou ali uma parceria para pudermos reunir e ver que possibilidades haveria a nível profissional para [os refugiados]. Foi muito interessante”. Ao início os técnicos procuraram inserir os refugiados numa coisa mais simples, nomeadamente na indústria do calçado. Mas é importante referir que os técnicos reuniram previamente com os três refugiados e os técnicos do Gabinete de Inserção Profissional no sentido de tentar perceber o que é que os refugiados gostariam ou não de fazer/desenvolver, visto que não queriam impor nada (João e Mafalda). Portanto, nesta situação em concreto, a ação foi assente na participação dos indivíduos. Todavia, como na área que os refugiados gostavam mais - área da mecânica – se tornava mais complicado inseri-los, os técnicos procuraram, então, outras opções, sendo a indústria de calçado a solução mais oportuna naquele momento.

No momento em que fiz a recolha empírica, os três refugiados estavam inseridos profissionalmente, sendo que, dois deles, os mais novos, estavam em formação em

contexto de trabalho na área do calçado e o outro, o mais velho, estava a trabalhar em *part-time* nas limpezas, numa das valências da Santa Casa de Misericórdia. A este propósito, Mafalda referiu:

É que eles começaram os três a fazer a formação na área de calçado em costura (que era aquela que ia abrir no momento numa escola profissional em Felgueiras). E eles tinham 50 horas de diagnóstico para saber se tinham competências e aptidão. [Quanto] [a]o mais velho, no fim das 50 horas, eles verificaram que não tinha aptidões, que não desenvolveu essa competência. Já os outros dois [podiam] integrar o curso de 200 horas. E, portanto, esses dois terminaram as 200 horas [e] já iniciaram formação em contexto de trabalho. O outro que não continuou foi o nosso refugiado que a Santa Casa contratou em *part-time* para trabalhar. E atualmente está a trabalhar aqui [na Unidade de Cuidados Continuados] na limpeza e tem corrido bem.

Neste último caso, do refugiado mais velho que a Santa Casa contratou em *part-time*, os técnicos procuraram outras alternativas: “tivemos que adaptar. Por acaso temos essa facilidade (de ser uma instituição que tem várias oportunidades) e conseguimos inseri-lo numa delas” (João). Mas, a este respeito, dizia Mafalda que, "se houvesse uma estruturação ou um plano mais definido de emprego para os refugiados, as coisas poderia ser efetivamente mais fáceis". Veja-se, neste seguimento, a MEDIDA INCENTIVO EMPREGO, disponível no site oficial do IEFP (em apoios à contratação). Uma nova medida que saiu recentemente e, que beneficia os refugiados e, também as entidades empregadoras. Segundo João, “é importante que os empresários percebam que também vão ter alguma regalia por estar a acolher ou a integrar uma pessoa”. Já Mafalda dizia que,

também é a responsabilidade social de todos. É importante inculcar isso à comunidade: a importância de acolher e de dar emprego a estes rapazes. Também para não haver exclusão social dentro da comunidade. Portanto, é importante para Amarante, neste caso, que estejam os três a trabalhar, que estejam os três felizes, que estejam os três bem [e] que se sintam bem.

Já no que respeita aos dois casos que acompanhei em Vila Real, a questão do trabalho não estava, efetivamente, resolvida. Havia essa procura por parte dos técnicos em inserir os refugiados no mercado do trabalho, porém, os resultados ainda não eram visíveis. No caso da família monoparental, a instituição procurou inscrever a progenitora no fundo de desemprego, a fim de se “concorrer a um estímulo e ir pescar por assim dizer

a progenitora ao centro de emprego” (Luís), contudo, as respostas tardaram. A este respeito, dizia Luís:

As articulações são feitas no tempo certo. As respostas é que não são dadas no tempo certo. Por vezes, as respostas são muito tardias e nós necessitamos de respostas imediatas. Porquê? Porque quando acontece alguma situação nós temos que dar resposta. Não podemos estar à espera que a situação piore ou não ter resposta nenhuma.

Durante o tempo em que pude acompanhar este caso, este requisito não estava, efetivamente, assegurado. O mesmo aconteceu no caso de acolhimento de um refugiado eritreu. Segundo Simone, “o plano de acompanhamento é de 18 meses, portanto, em rigor, temos esses 18 meses para [se] ir integrando na língua, para irmos todos percebendo que componente profissional é que podemos indicar”. Porém, a questão do trabalho, por ser tão importante para os refugiados, deve ser pensada e trabalhada logo desde o início do acolhimento. Caso tal não se verifique, corre-se o risco de a integração dos refugiados apresentar algumas lacunas. Neste caso, o refugiado estava para ser integrado, contudo, os técnicos estavam a aguardar pelo seguro. O refugiado ia ser integrado num trabalho para se manter ocupado, para se sentir útil e integrado mas o trabalho não ia ser remunerado (Raquel).

Considero importante, refletir sobre o processo de diagnóstico vocacional dos refugiados, questão que Simone levanta numa das entrevistas e que já foi sobrevoada atrás. Através dos diversos testemunhos recolhidos, sobressai a ideia de que a capacidade de decisão dos próprios sujeitos não é devidamente tida em conta durante o processo de intervenção¹⁴⁸. Ao invés, parece que os sujeitos se configuram como pobres coitados, desintegrados, desenraizados, sem referências quaisquer, necessitados de auxílio, orientação e assistência quanto ao caminho profissional a seguir. A este respeito, Harrell-Bond (2002) lembrava que o trabalho de alguns dos “ajudantes” humanitários pode mesmo ser desumano, sobretudo quando a intervenção se baseia exclusivamente numa perspetiva de caridade e quando o trabalho dos “ajudantes” depende excessivamente da orientação de estruturas políticas cujo objetivo está longe da defesa dos direitos daqueles com quem trabalham (Harrell-Bond, 2002). Mas, importa referir que, na sua maioria, estas pessoas já têm uma experiência profissional. E por tal, são pessoas capazes de indicar o que querem ou gostariam de fazer e aprender.

¹⁴⁸ Assunto que aprofundo quando abordo o papel do Serviço Social e dos seus profissionais na intervenção com refugiados (ponto 4.2 deste mesmo capítulo).

Tratei, até agora, do conjunto de prioridades de intervenção a partir daquilo que é o dispositivo em uso, nomeadamente relativamente ao alojamento, à alimentação, ao vestuário, à saúde, à integração socioprofissional, à aprendizagem de língua, entre outros, mas ainda não abordei uma dimensão essencial do processo de acolhimento, que tem a ver com a questão da prática religiosa¹⁴⁹. Na realidade, as vozes que recolhi no terreno pouco falam desta questão. Vê-se, portanto, a nossa “matriz” de resposta social a funcionar, tal como a conhecemos para os nossos públicos, essencialmente laica, na qual o procedimento técnico tende a desconsiderar a vertente espiritual. Todavia, esta questão, num dos casos acompanhados, foi realmente apontada pelos técnicos que, a este respeito, diziam:

[Não têm] sequer um local de culto. Porque eles são cristãos ortodoxos. [E] em Amarante só temos Igreja Católica e, mesmo no Porto, só há um local e também [só] está aberto uma ou duas vezes por semana. Ainda por cima, não é ortodoxo copta, porque eles são cristãos ortodoxos coptas. A Igreja Ortodoxa que nós temos é russa (no Porto) que é diferente. Portanto, eles também não têm um local de culto.

4.1.5. Articulações interinstitucionais

As articulações entre a organização de acolhimento e a instituição local de acolhimento, bem como entre esta e os serviços locais, são uma vertente incontornável ao longo de todo o processo de acolhimento e de integração. Logo, procuro, de seguida, aludir às articulações com a PAR (organização responsável pela coordenação e encaminhamento dos processos de acolhimento acompanhados) que, nas palavras de Beatriz, “é a instituição que está a fazer a gestão disto tudo e quer ser informada de todos os procedimentos”.

No primeiro caso de acolhimento que acompanhei, as articulações com a PAR foram estabelecidas diretamente, não existindo, portanto, nenhum intermediário entre a instituição de acolhimento e a PAR e vice-versa. Segundo Beatriz, “a principal articulação é sempre com a Plataforma. Qualquer entrave que nós encontramos no terreno é à PAR que remetemos”. Os contactos com a PAR foram frequentes e, na sua maioria, realizados

¹⁴⁹ Assunto para o qual aludo novamente quando abordo o papel do Serviço Social e dos seus profissionais na intervenção com refugiados no ponto 4.2 deste mesmo capítulo, em particular quando falo da importância de se investir em formações focadas no multiculturalismo.

pela gestora do processo da família. Embora, e quando necessário, também fossem realizados pelo presidente da instituição. Segundo Luís,

a PAR disponibiliza os seus serviços e apoio 24 horas por dia, sendo que os técnicos disponibilizam contactos telefónicos para uma melhor articulação. Ou seja, sempre que a instituição de acolhimento se depara com uma dificuldade na intervenção, atraso nos processos burocráticos junto do SEF, Centro de Saúde, Segurança Social, Escolas, entre outras, estabelece contacto telefónico e tenta resolver/esclarecer estas questões. Importa referir que a PAR tem disponível uma tradutora que, dadas as dificuldades de comunicação existentes uma vez que estas famílias falam maioritariamente Árabe, serve de elo de ligação entre os técnicos de acompanhamento e as famílias.

Já nos outros dois casos, havia, efetivamente, um agente intermediário entre as referidas instituições: num caso, a UMP e, noutro caso, o ACM. Nas palavras de Mafalda, “sempre que surgia alguma dúvida, nós estávamos super à-vontade para falar com a UMP” sendo que e, agora nas palavras de João, a “facilidade é que nós ligamos a qualquer hora e eles estão disponíveis”. Foi até através da UMP que a instituição recebeu indicações para o acolhimento, bem como um guia de acolhimento centrado nos efeitos psicossociais dos refugiados. Nas palavras de Mafalda,

o guia fala de diversos riscos psicossociais dos refugiados, desde as más condições na travessia, a perda da família, a adaptação a um país com diferente cultura e língua, o *stress* vivido nas diferentes etapas desde a sua decisão de abandonar o país, etc.

Já no outro caso e, nas palavras de Simone, “o intermediário é o ACM e o nosso contacto é, precisamente, o ACM. É o ACM que agiliza com o município”. Chegou a ser até o ACM quem transmitiu à instituição de acolhimento todas as informações necessárias, nomeadamente, acerca de quem vinha, onde é que os iam buscar, “o local, a hora, o voo, isso tudo” (Simone).

No entanto, e do que pude perceber, existem articulações interinstitucionais que não são estabelecidas corretamente, aliás, em alguns casos, há até uma ausência de articulação entre as instituições (a nível nacional) e as instituições e/ou serviços locais. Aludo, a seguir, a um exemplo dado por uma interlocutora (que por interposta pessoa teve conhecimento) quando referiu que o SEF, ao nível local, não tinha qualquer tipo de informação relativamente aos processos de acolhimento a decorrer. Neste caso em concreto, não tinha existido articulação entre o SEF nacional e o SEF local. Esta é apenas uma das situações, pois como já tive a oportunidade de referir (relativamente a um dos

casos acompanhados) também outros serviços ao nível local, como por exemplo, Segurança Social e Finanças tiveram os mesmos problemas.

As articulações locais, isto é, as articulações entre a instituição de acolhimento e as diversas instituições/serviços locais são efetivamente uma constante, a fim de se alcançar as melhores condições no que respeita ao acolhimento e integração dos refugiados. Todavia, quando há falhas nas articulações ao nível local do acolhimento, os procedimentos tornam-se mais demorados, atrasando-se assim o processo de integração dos refugiados. As articulações que as instituições de acolhimento realizam, normalmente, ao nível local são sobretudo com o Centro de Saúde, Segurança Social, Serviço de Finanças, Centro de Emprego, escola (por exemplo, no caso do processo da família monoparental síria acompanhada), etc. Neste caso a que faço referência, a instituição inscreveu os miúdos na escola. Depois, como a família chegou no verão e, como a instituição estava a preparar uma colónia de férias para as crianças por si acolhidas, houve uma adaptação dos serviços para que também os meninos refugiados pudessem ir. A este respeito, dizia Luís:

A nível dos dois filhos que ela trouxe, como era a altura de verão, eles foram integrados na colónia de férias, no campo de férias e na escola de ténis. Ou seja, eles todos os dias estavam ocupados. Iam de manhã e regressavam à noite e foi muito bom. Os miúdos gostaram de conviver com miúdos de cá e também aprenderam muita coisa acerca da nossa cultura.

Mas, há também articulação com outras instituições/serviços que podem efetivamente auxiliar na integração, nomeadamente através de atividades de lazer, desportivas, entre outras. Tal, aconteceu num dos casos acompanhados em que a instituição de acolhimento procurou articular com a Associação Desportiva, pois um dos refugiados, curiosamente, o mais velho, era praticante de atletismo.

4.1.6. Perfil dos técnicos institucionais

Foram vários os interlocutores com quem interagi no processo de recolha empírica, nomeadamente na realização de entrevistas. Destaco, desde já, as assistentes sociais, sendo que, em dois dos casos acompanhados, eram elas as responsáveis pelos respetivos processos de acolhimento e integração. Nestes casos em concretos as funções das assistentes sociais em muito tinham a ver com a coordenação e auxílio nas tarefas do dia a dia. Segundo Luís, as assistentes sociais da instituição tratavam de

acompanhar nomeadas necessidades, ver o percurso escolar, ajudar no emprego, nas compras. A ver se de facto se cumpre... se os miúdos vão à escola, que necessidades têm, se precisam de alguma explicadora, se fazem os trabalhos de casa, [todo] o acompanhamento que necessitam.

Aludo, também, para o testemunho de Raquel, uma das assistentes sociais entrevistada, que referia:

[é] tentar preparar o melhor que conseguir para acolher com a pouca informação que temos. Tentar sempre preparar o melhor que sei para os acolher. Também perceber se temos reunidas todas as condições para que, ao chegarem, não lhes falte nada. Pelo menos o básico tem que estar assegurado. E depois o nosso papel é no dia a dia. É acompanhar, estar sempre perto. Saberem onde estou foi uma das minhas maiores preocupações. Foi dizer-lhes onde é que é o meu local de trabalho para saberem vir cá. Nós temos dias marcados para fazer visita ao bairro - é às terças e às sextas - para perceber se está tudo a correr bem. Há visitas regulares para percebermos se está tudo a correr bem quer com a escola quer com a saúde quer com o emprego. Tentamos perceber se está a ser tudo cumprido direitinho. Articular com os diversos serviços [também], com as equipas de enfermagem, com a professora que nos tem ajudado na parte da educação. Perceber se está tudo a correr como previsto. Uma das primeiras coisas que nós fizemos também foi mostrar a cidade para eles perceberem onde é que são os pontos mais importantes: a Câmara, o centro de saúde, a escola. O nosso papel é perceber se se estão a sentir bem, se está a correr bem, assegurar se tem tido contacto com a família ou não. Eu acho que o melhor mesmo é tentar estar o mais perto possível.

No entanto, há que anotar o facto de que não é a condição de ser assistente social que determina a participação nos processos de acompanhamento, mas sim o serviço que assumem na instituição. Num dos casos acompanhados, as três assistentes sociais existentes na instituição tinham todas cargos de direção e estavam mais associadas a tarefas burocráticas, de gestão, retirando-lhes espaço ou oportunidade para executarem um Serviço Social de relação, tal como Amaro (2009) analisou. A este assunto regressarei no apartado seguinte.

Ao longo de todo o trabalho de recolha empírica tive, também, oportunidade de entrevistar técnicos com outro tipo de formação académica como psicólogos e gestores, o que me permitiu compreender algumas das especificidades de cada intervenção. Com idades compreendidas entre os 25 e os 40 anos, resultava, no entanto, óbvio, o facto de os técnicos entrevistados, na sua maioria, não terem tido qualquer tipo de experiência de

intervenção prévia com população migrante ou outra experiência pertinente de intervenção intercultural. Portanto, quando confrontados com uma problemática desta natureza e dimensão e, com a pouca formação que existe no sentido de capacitar para acolher e para atuar no âmbito da interculturalidade, os técnicos viram-se obrigados a ter que ir eles próprios à procura de soluções, frequentemente de âmbito técnico-operativo, para assegurar o acolhimento e a integração dos refugiados.

4.2. Serviço Social, assistentes sociais e a intervenção com refugiados

Como pudemos ver anteriormente, neste mesmo capítulo, o dispositivo de acolhimento em Portugal está a ser colocado no terreno por diferentes organizações e instituições de acolhimento que necessitam de profissionais competentes para realizarem todos os procedimentos de intervenção. Entre eles, destacam-se os assistentes sociais que, normalmente, fazem o acompanhamento ao nível social das famílias ou indivíduos refugiados. Isto é, fazem “o acompanhamento social a todos os níveis. A nível de saúde, a nível de segurança social, [a nível de] finanças. Tudo que envolva a integração da família no país de acolhimento” (Beatriz). Mas, este processo nem sempre é fácil e há alguns constrangimentos estruturais que condicionam negativamente a intervenção a nível local do acolhimento. De entre algumas lacunas observadas destaco, por exemplo, o facto de as intervenções não serem ajustadas à própria realidade, isto é, à intervenção específica com refugiados, nos moldes em que Williams e Graham (2014) advertem. Mais, nós estamos perante procedimentos de intervenção que se fazem por meio de ajustes *on the spot*, para usar o termo proposto pelos autores supracitados, sem seguirem quadros sistematizados e orientações de intervenção definidas. Com isto, mais visível fica uma certa descontextualização das práticas de intervenção, deixando-se de responder e atender às necessidades específicas desta população.

Por conseguinte, neste sentido, aponto para uma proposta de melhoria no que respeita ao reforço da planificação do acolhimento. É que a intervenção, praticamente automática, leva a que alguns problemas se evidenciem. A este respeito, Williams e Graham (2014) referem: “the migrant becomes detached from their migration, decontextualized from a consideration of these wider influences shaping their lives and their agency in a focus on their immediate needs and in-country integration”. Logo, procurar não separar o migrante da sua migração é efetivamente outra das questões a melhorar. A verdade é que eu própria acabo por não abordar muito esta questão na minha

investigação, em parte, porque no terreno pouco se fala no assunto. Trata-se de uma condição estrutural que parece estar muito distante dos processos e agentes de intervenção no terreno. Quando questionados sobre o percurso migratório dos refugiados, a maioria dos interlocutores apenas remetia para a informação que lhe tinha sido transmitida antes da chegada dos refugiados (informação que, na realidade, era bastante escassa). Portanto, é importante que os técnicos, em especial os assistentes sociais, pesquisem sobre os percursos de vida dos refugiados. E, na verdade, é ao assistente social a quem compete fazer um diagnóstico social, sendo para tal necessário entrevistar e questionar sempre que oportuno. Isto, para que se possa compensar a pouca informação que os técnicos de terreno dizem receber relativamente aos refugiados. Simone chegou até a mencionar que “nós só sabemos o nome, a idade, a etnia, o estado civil e a religião. Isto vem num quadro, mais nada. Rigorosamente mais nada”.

É fundamental que os técnicos ouçam as histórias dos refugiados, que conheçam as particularidades, sobretudo relacionadas com os percursos migratórios e os itinerários burocráticos. Todavia, na prática tal não acontece, visto que há uma certa desagregação da experiência migratória que conduz à desvalorização dos percursos individuais e das biografias de cada refugiado. Neste sentido, cada vez mais aparente se torna a homogeneização do imigrante em categorias fixas, tantas vezes resultado de construções externas, como Williams e Graham (2014) apontam. E quando tal acontece, o *habitus* do migrante corre sério risco de ser negligenciado ou apagado pelos técnicos que com eles intervêm, incluindo os assistentes sociais. Para que tal não aconteça, Zaviršek (2017) sugere que os assistentes sociais devem começar por trabalhar com os refugiados, procurando ouvir, questionar e sobretudo aprender com a experiência de pessoas que se viram obrigadas a fugir de guerras, perseguições e condições de vida desumanas. Mas, tal implica que se promova a relação com o outro, sendo importante explicar à pessoa refugiada qual o papel do assistente social (em que é que pode auxiliar) nestes processos (Hugman, 2004). Aqui, faz particular sentido a abordagem *robust settlement practice* (Negi & Furman, 2010; Valtonen, 2008), que Williams e Graham (2014, p. 10) apresentam como uma estratégia de intervenção que implica trabalho articulado entre diferentes agências, "strong advocacy and lobbying skills, collaboration and partnership, work that foregrounds migrant organisations and communities, and the recruitment of minority group members within the social work workforce". Esta abordagem pode, efetivamente, beneficiar a intervenção de terreno, sobretudo quando se procurar promover

a relação com o outro, a confiança e a lealdade recíprocas¹⁵⁰. Contudo, se tal não acontece, isto é, quando não se é capaz de ver e enfrentar a dor do outro, surge aquilo a que Feldman (2015) chama de anestesia cultural.

Depois e, muito importante para a intervenção com refugiados, os assistentes sociais devem investir mais na questão da integração. Em primeiro lugar, procurando valorizar instrumentos dos quais o Kit de Refugiados (sob a responsabilidade do Governo) é um bom exemplo. Este *kit* surge logo no primeiro contacto (indireto) com o país de acolhimento e acaba por ser um elemento atenuante no que respeita à integração. Este *kit* que, contem informação extremamente relevante. Entre os materiais incluídos no *kit* contam-se um Guia de Acolhimento, um Dicionário de Expressões Comuns, alguns vídeos de apresentação do país em português, inglês, francês, árabe e tigrínia (Eritreia) e, ainda determinados conteúdos pedagógicos e programas de televisão organizados por temas, entre outros.

É, como já referi anteriormente, fundamental trabalhar a questão da integração dos refugiados nas respetivas sociedades de acolhimento. As sociedades de acolhimento, pouco preparadas para um confronto com realidades distintas da sua, colocam muita importância em características iguais ou similares às suas como, por exemplo, a questão da língua e da cultura, o que pode contribuir para agravar as condições de exclusão. A este respeito Williams e Graham (2014) apontam uma crítica ao próprio Serviço Social, defendendo que este não tem desenvolvido uma viragem multicultural, no sentido do trabalho com a diversidade. Referem até:

A turn towards culture in increased professional anxiety to respond to the defining factor of our era: diversity. There has been a narrowing of the debate through a focus on the micro practices of cross-cultural encounters and cultural competency at the expense of scholarship and understanding of how these issues are contextualised within the critical phenomenon of our time: international migration (p. 8).

Assim, de modo a contrariar a crítica apontada por Williams e Graham (2014), o Serviço Social e os seus profissionais devem procurar investir na mobilização de soluções integradas na comunidade. Só deste modo se conseguirá passar de uma matriz de integração técnico-assistencialista para uma matriz de envolvimento estendido à comunidade. Do que pude contemplar, no terreno, há uma quase total ausência de

¹⁵⁰ Nas palavras de Williams e Graham (2014, p. 10) “this is work that thrives on fostering relational belonging, identity, trust, loyalty, transparency and genuine participation for ethnic minority groups, and requires action at macro, meso and micro levels, incorporating both the broad-brush and the small strokes”.

estratégias que visam a preparação da comunidade para o acolhimento, ao contrário do que acontece, por exemplo, em países como o Canadá e Áustria onde “social workers are also running community education campaigns in the host towns and cities” (Truell, 2015). A criação de dinâmicas comunitárias que suscitem abertura e disponibilidade social nos respetivos contextos de acolhimento são absolutamente necessárias. Aqui, a coordenação social e a organização de sessões de informação (Truell, 2015) relativamente às leis, às culturas, aos costumes, entre outros, - quer para os refugiados quer para a sociedade que acolhe – pode ser uma iniciativa importante para assegurar uma boa receção e um acolhimento mais bem estruturado, principalmente no que respeita a condições de exclusão. Importa, também, investir em formações focadas nas migrações, refugiados, estratégias de intervenção, modelos de integração, multiculturalismo, entre outros. Isto, porque é cada vez mais importante que os assistentes sociais ou outros profissionais do campo do trabalho social, tenham entendimento e conhecimento adequados da diversidade cultural para que possam trabalhar de forma culturalmente recetiva e inclusiva (AASW, 2016).

Apesar de a integração dos imigrantes e da população minoritária ser já procurada através de políticas de multiculturalismo, Tariq Modood observa que o multiculturalismo implica que “social requirement to treat these group identities with respect leads to a redefinition of the concept of equality” (Farrar, Robinson, Valli & Wetherly, 2012, p. 8). Neste sentido, o papel dos assistentes sociais está inter-relacionado com as políticas multiculturais, até porque um dos papéis principais dos assistentes sociais é conseguir uma maior igualdade para todos e um maior respeito pela diversidade cultural. De acordo com Pathan (2016, p. 408),

one way in which social workers can work towards providing equal treatment, especially when working with diverse populations such as Muslims, is by incorporating spirituality as a key component in providing social work interventions for individuals, families and groups.

Não esqueceria, neste ponto, a questão da prática religiosa é, efetivamente, um assunto para o qual considero pertinente aludir, visto que se trata de um princípio de intervenção do Serviço Social que, no terreno, não tem a devida atenção.

Aqui chegados, não se pode deixar de apontar o jogo de ambivalências presente nesta discussão. Isto, quando o enfoque tende a deslocar-se para uma dicotomização nós/eles e *insiders/outsideers* que leva a discursos e posicionamentos que fazem dos

migrantes os principais responsáveis do próprio processo de inclusão. Mas, incluir em quê? Trata-se de uma pergunta que não é colocada pelos agentes que trabalham a e na integração (Williams & Graham, 2014) mas que, efetivamente, deveria ser. Até porque o compromisso de inclusão, ao ser colocado nas mãos dos próprios sujeitos¹⁵¹ pode chegar mesmo a colocar em risco a orientação de uma intervenção antiopressiva e, no limite, pode fazer do assistente social um agente de opressão. Neste quadro, recordo Amaro (2015, p. 191), quando adverte que há situações em que se pode estar perante “uma relação de poder, por parte do assistente social, que subalterniza o outro”¹⁵².

A ideia de um Serviço Social antiopressivo¹⁵³ é uma das dimensões-chave do pensamento de Dominelli (2008, p. 2; cit. Amaro, 2015, p. 191) que define opressão como “uma relação socialmente construída baseada na exclusão de algumas pessoas, dos recursos sociais, do poder e das estruturas de tomada de decisão, privilegiando outras que são definidas como o seu oposto”. Cabe, pois, ao Serviço Social, desenvolver estratégias que anulem os aspetos de diferenciação, bem como assegurar o acesso equitativo de todos às estruturas de bem-estar e de participação, especialmente daqueles que se encontram numa situação de maior opressão e fragilidade, como é o caso dos refugiados. A este respeito, a profissão do Serviço Social tem-se empenhado em maximizar o bem-estar dos indivíduos e da sociedade (AASW, 2016). Mas e, de acordo com a mesma fonte, o bem-estar individual e social só se alcança quando as sociedades são totalmente inclusivas, isto é, quando enfatizam princípios de justiça social e respeito pela dignidade humana e pelos direitos humanos. Segundo Dominelli (2004, p. 4), a prática antiopressiva inscreve-se no âmbito da abordagem emancipatória do Serviço Social¹⁵⁴ e cumpre um claro propósito de realização da justiça social¹⁵⁵. Neste sentido, o assistente social deve

¹⁵¹ Coloca-se assim em causa o princípio estruturante do Serviço Social que, assenta na promoção da emancipação, capacitação, *partnership*, *empowerment*, justiça social e respeito pela voz dos sujeitos com quem trabalha (Williams & Graham, 2014).

¹⁵² A este respeito veja-se, também, Calvo, Violeta e Mary (2014).

¹⁵³ Abordagem que responde às divisões sociais e desigualdades estruturais e, que procura dirigir-se às necessidades individuais, não tomando partidos de qualquer estatuto social dos destinatários. Tudo isto com vista ao *empowerment* e à redução dos efeitos menos positivos da hierarquia e da desigualdade social no indivíduo. Uma abordagem globalista que, vai dos níveis de intervenção individual até aos níveis estruturais, passando mesmo pela intervenção sobre o território e sobre o nível institucional (Dominelli, 1998, p. 6-11).

¹⁵⁴ Nesta abordagem, a prática antiopressiva é conceptualizada nos anos noventa do século XX e provém de uma linha iniciada com o Serviço Social radical, passando também pelo Serviço Social feminista e antirracista (Dominelli, 1998, p. 3-5).

¹⁵⁵ A autora distingue três abordagens no Serviço Social: a emancipatória (*emancipatory*), que procura a justiça social e, a mudança social e individual; a adaptativa (*maintenance*), que procura mecanismos que permitam ao indivíduo gerir a sua vida; e, a terapêutica de ajuda (*therapeutic helpin*) centrada no indivíduo e, no desenvolvimento da sua capacidade para se compreender a si mesmo e à relação com o meio e com

trabalhar sempre a fim de melhorar as situações dos utentes e o acesso aos direitos¹⁵⁶ (AASW, 2016).

Todavia, muitas vezes, denota-se uma discordância entre aquilo que, teoricamente, se julga ser uma abordagem mais coerente e as práticas realizadas. Há uma defesa da prática antiopressiva, mas, quando se passa para o aprofundamento de ideias e para a reflexão sobre as práticas, existem muitos factos que apontam para práticas como claramente opressivas (Amaro, 2015). Paradigmático de tal é o facto de não se dar oportunidade aos refugiados de poderem opinar sobre o seu próprio processo de integração. Portanto, é importante que o Serviço Social, bem como os seus profissionais, apostem numa abordagem baseada nos direitos, promovendo, em simultâneo, a participação dos indivíduos nestes processos pois, tal como referia Truell (2015), “at the heart of social work are the principles of respecting human dignity, supporting a person’s right to have a say in their own recovery and building a person’s capacity”.

De acordo com Amaro (2015), em Portugal, a prática do Serviço Social é muito reguladora, isto porque há muito enfoque na adaptação das pessoas às circunstâncias (tal como já tive a oportunidade de referir) ao invés de se procurar uma prática de transformação. Mas é, precisamente neste sentido, caminhando em prol da mudança, que os assistentes sociais se devem focar, até porque é a característica emblemática da intervenção em Serviço Social¹⁵⁷. A profissão existe para ajudar as pessoas a trabalhar as suas vidas através de mudanças e os refugiados estão, efetivamente, a passar por processos de mudança, muitas vezes extremas e traumáticas (Hardy, 2016). Logo, é extremamente importante que o Serviço Social - mais concretamente os assistentes sociais - busquem soluções que se baseiem na mudança, a fim de levar ao aumento da eficácia do trabalho e dos benefícios de todos os envolvidos neste processo. O trabalho social nos campos de refugiados é sobre a sobrevivência material - abrigo, água e alimento – mas, nos países de acolhimento as coisas tornam-se mais complexas (Hardy, 2016) e, é por isto, que uma abordagem apoiada na mudança se torna tão importante.

A partir da proposta de Amaro (2015), situo dois grandes níveis a que a mudança pode acontecer a partir da prática do Serviço Social: (1) nível individual, em que as

os outros. As três abordagens supracitadas encontram correspondência com a categorização de Payne (1996; cit. Amaro, 2015) (individualista-reformista, socialista-coletivista e terapêutico-reflexiva).

¹⁵⁶ O acesso à saúde, por exemplo, é uma das questões em que o profissional de Serviço Social deve auxiliar os refugiados, garantindo deste modo o acesso equitativo aos serviços.

¹⁵⁷ Definir o assistente social como um agente de mudança consiste, efetivamente, numa das “etiquetas” mais vincadas atribuídas e autoatribuídas à profissão (Amaro, 2015).

mudanças visam uma adaptação e não implicam, necessariamente, uma transformação estrutural, podendo acarretar a manutenção da ordem existente e, (2) a nível societal, em que as mudanças visam uma transformação ao nível das estruturas da sociedade. A mudança ao nível individual dá-se, sobretudo, numa lógica de redução de danos e de introdução de mudanças de forma a garantir que as situações se mantenham sem piorar. Já a mudança, no sentido de uma abrangência mais meso e macro, seja nos grupos, nas comunidades, no território e na sociedade em geral, implica a transformação social e a autonomização individual. Do que pude discernir, a mudança a nível societal é absolutamente necessária, sendo por tal importante adotar instrumentos de intervenção com impacto estrutural. Ideia que me leva a reforçar a importância de instrumentos como o guia de acolhimento e integração dos refugiados em Portugal. Considero que, na realização do guia, devia incluir-se também os técnicos de terreno que, diariamente, enfrentam diversas questões e que se vão apercebendo das mais-valias e/ou deficiências do guia de acolhimento e integração e, ainda os públicos visados, até porque é importante e, tal como já tive oportunidade de referir, apostar numa abordagem baseada nos direitos, na qual se promove, concomitantemente, a participação dos indivíduos nestes processos.

Para Dominelli (1998), existe um paradoxo entre a prática opressiva, ligada à regulação e a prática antiopressiva, correlacionada com a mudança. Mas, na questão do acolhimento de refugiados, a defesa da prática antiopressiva é absolutamente necessária, especialmente quando ouvimos falar de casos, como, por exemplo, em que as autoridades locais dizem a um pai que somente o seu filho será alojado (Lyons, 2017). Tal leva a que, em muitos casos, alguns dos progenitores, que não aceitam a ideia da separação, sigam pelo caminho da ilegalidade para conseguirem sustentar os seus filhos. Quando tal, os progenitores correm o sério risco de lhes ser retirada a custódia das suas crianças. A este respeito, Blair Lyons (2017) aludia até para situações em que as crianças eram retiradas às mães por estas trabalharem ilegalmente para sustentar as suas famílias, devido ao facto de lhes ter sido recusado um pedido de ajuda pelas autoridades locais.

Veja-se que, quando se fala de prática antiopressiva, fala-se de orientar o Serviço Social no sentido oposto ao supramencionado. Os debates sobre esta abordagem, na prática profissional têm até aumentado nos últimos anos (Williams & Graham, 2014), debate este que vem conduzindo à integração, por parte do Serviço Social, de um enfoque centrado na justiça social e na advocacia como condutores de uma intervenção antiopressiva (Hardy, 2016), até porque justiça social e direitos humanos constituem-se

como princípios básicos da atuação dos profissionais de Serviço Social.¹⁵⁸ É neste sentido que os assistentes sociais devem intervir, procurando defender sempre os direitos dos indivíduos, sendo necessário para tal enfrentar e mudar sistemas e políticas. O que significa desenvolverem, uma intervenção mais política, baseada em advocacia (AASW, 2016).

Como podemos ver, até agora existem diferentes pontos de vista e múltiplas sugestões que podem efetivamente conduzir a algumas melhorias no respeito à intervenção com a população refugiada. Em jeito de conclusão, considero extremamente importante aludir para um caso que, na minha opinião, deve ser tido em consideração como um exemplo a seguir no que toca à resposta de todos quantos desenvolvem trabalho social com refugiados. Refiro-me ao compromisso demonstrado pelos assistentes sociais da Áustria no apoio a famílias sem alimentos ou abrigo. Este exemplo é-nos trazido por Truell (2015), segundo o qual,

in Vienna's main railway station, corridors are lined with tables offering food, clothing, hygiene products and advice. Advice on which borders are open or closed. Advice on how to register family members that have become lost on the journey. Where to find a place to wash. And if there is no room to sleep at the station, advice on where else to go that is safe.

Muitos cidadãos austríacos, como também de outros países europeus, chegaram a tomar medidas. O fluxo de voluntários na Áustria e na Alemanha deve ser mesmo um exemplo para os políticos seguirem. Exemplar deve ser, também, o facto de muitos assistentes sociais terem entrado diretamente em ação depois de se aperceberem que a resposta dos governos a esta crise era limitada (Ioakimidis, 2016). São ações como esta que se tornam absolutamente necessárias enquanto não existe aquilo que Truell (2015) designou de resposta humanística positiva. Assim, os assistentes sociais devem unir-se, de forma contínua, no sentido de apoiar os refugiados e tentar encontrar soluções¹⁵⁹. A este respeito Truell (2015) apontava até para um excerto referenciado pelos assistentes sociais numa das reuniões organizada pela Associação Austríaca de Trabalhadores Sociais: “we need to now break down the traditional silos that have divided us. We need

¹⁵⁸ “Os direitos humanos são inseparáveis da teoria, valores, deontologia e prática do Serviço Social. Os direitos correspondentes às necessidades humanas têm de ser garantidos e promovidos e incarnam a justificação e motivação que presidem à ação do Serviço Social. A defesa de tais direitos deverá, assim, fazer parte integrante do Serviço Social, mesmo se nos países que vivem sob regimes autoritários tal defesa possa ter consequências graves para os profissionais de Serviço Social” (ONU, 1999, p. 25; cit. Amaro, 2015, p. 203-204).

¹⁵⁹ De acordo com a AASW (2016), o trabalho social está a desempenhar um papel crescente no trabalho com refugiados e requerentes de asilo.

to think outside the box, share resources and work together in new ways to maximise our abilities”. Uma ideia que acolhe a minha total concordância, e que me faz pensar sobre a premência em se investir mais numa abordagem integrada e holística à chamada "crise dos refugiados", num processo marcado, por exemplo, por reuniões e encontros entre os assistentes sociais que possam aumentar a coordenação, bem como a partilha de ideias e aprendizagens - um aspeto que Truell (2015) também aponta como necessário. No entanto, para conseguirem realizar um trabalho tão complexo, “social workers should be providing and receiving appropriate social work supervision that encourages reflective practice and ongoing professional development” (AASW, 2016, p. 5).

CONCLUSÃO

O campo social das migrações, cada vez mais visível e debatido no nosso quotidiano, tem tomado contornos muito complexos, nomeadamente quando se fala da crise de refugiados às portas do continente europeu. O ano de 2015 foi mesmo o ano que mais deslocamentos registou, um total de 65,3 milhões, devido a guerras e a conflitos (Oliveira, 2017). E perante a fuga destas pessoas dos seus países de origem, erguem-se fronteiras para os refugiados que colocam em causa os direitos humanos, dos quais a Europa se diz defensora há mais de 50 anos. Existem alguns receios, angústias e medos quanto à vinda dos refugiados (Zaviršek, 2017) que acabam por produzir algumas condições de exclusão, sobretudo através da construção de muros e da resistência na concessão de cidadania. Neste sentido, os refugiados acabam limitados pelas fronteiras políticas e de cidadania. Porém, importa que tomemos consciência que a migração, embora neste caso forçada, pode efetivamente trazer benefícios para os países de acolhimento. As migrações são uma oportunidade para o desenvolvimento, especialmente no que diz respeito ao crescimento económico e “ao reforço da qualificação profissional em certos setores de atividade deficitários” (Fordelone & Fernandes, 2017). As migrações são ainda muito relevantes para o enriquecimento cultural e linguístico mútuo. Portanto, é importante que as nossas sociedades saibam aceitar outras culturas, outros costumes, outros valores, outras tradições.

Portugal tem sido referenciado internacionalmente como executor de boas práticas para a integração de imigrantes (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2010), mais concretamente, como uma das sociedades mais abertas. Todavia, e do que pude contemplar por via da minha experiência de observação participante, existe uma grande parte da população que ainda demonstra alguns preconceitos quanto aos refugiados, sobretudo através da ideia que estes são terroristas. Do que consegui perceber com o trabalho de terreno, e como já tive a oportunidade de referir, há uma quase total ausência de estratégias que visam a preparação das comunidades para o acolhimento. Quanto a esta questão, os assistentes sociais deveriam ter uma responsabilidade acrescida. Uma sugestão de mudança, para a qual já tive a oportunidade de apontar, é desde logo a necessidade de se procurar investir mais na mobilização de soluções integradas na comunidade. O Serviço Social e os seus profissionais podem ser ajudas importantes se trabalharem através da criação de dinâmicas que possam provocar abertura e disponibilidade social nos contextos de

acolhimento migratório. Segundo Santinho (2017), a verdadeira integração implica troca de conhecimentos, valores sociais e culturais, numa perspetiva intercultural de reciprocidade e respeito pela diferença. Mas, para tal, é importante também que se aposte em formações focadas nas migrações, refugiados, estratégias de intervenção, modelos de integração, multiculturalismo, entre outros, com vista ao desenvolvimento profissional dos técnicos. Isto é, para que estes, assistentes sociais e outros, tenham o conhecimento adequado da diversidade cultural para que possam trabalhar de forma culturalmente recetiva e inclusiva (AASW, 2013, p.11; cit. AASW, 2016).

Em seguida, aponto para a necessidade de se melhorar o capítulo da informação sobre a realidade social, económica, geográfica e cultural dos países propostos para o acolhimento e, mais em concreto, para o perfil específico dos territórios que irão receber os refugiados. Este é um trabalho que deve, desde logo, iniciar-se nos centros de acolhimento em Itália e Grécia, por exemplo. Os técnicos que integram as diferentes organizações e instituições de acolhimento que estão no terreno (nos respetivos centros de acolhimento) devem fazer um trabalho de diálogo com os refugiados, isto é, um trabalho de desmistificação de algumas ideias menos corretas e/ou irreais acerca dos contextos propostos para o acolhimento. Aludo para esta questão pois os dados recolhidos ao longo da pesquisa apontaram para uma ausência de informação ou uma deficiente ou distorcida transmissão de informação acerca da realidade social, económica e territorial portuguesa. Quando confrontados com os factos, os refugiados procuram ausentar-se das ofertas de acolhimento. Tal, deve-se também muito ao facto de os refugiados manterem as redes de comunicação, acabando, por vezes, iludidos por informações que vão circulando entre eles, principalmente quando há troca de informações acerca do dinheiro e da legalização. E, este detalhe acaba por condicionar, como se percebeu, o processo de acolhimento e integração.

Mas, os dados recolhidos ao longo desta pesquisa apontam ainda para outras lacunas, nomeadamente ao nível das políticas e da intervenção social. No terreno, vão-se confirmando falhas no que concerne à orgânica, aos recursos e aos planos operacionais destinados ao acolhimento de refugiados. E, tal leva a que a intervenção se realize por meio de ajustes *on the spot*, sem seguir quadros sistematizados e orientações de intervenção definidas. Há, então, uma adaptação das práticas institucionais ao perfil dos refugiados. Mas, é importante que as coisas se possam alterar, sendo absolutamente necessário proceder a uma mudança estrutural de políticas. É neste sentido também que aludo para a importância do reforço da planificação do acolhimento. Pois, caso contrário,

as práticas de intervenção nunca serão devidamente ajustadas àquilo que deve ser a intervenção com refugiados.

Pude contemplar ainda ao longo de todo o trabalho de investigação que, muitas vezes, devido a outras funções/cargos que os técnicos desempenham nas respetivas instituições de acolhimento, o acompanhamento (a todos os níveis) que deveria ser verdadeiramente assegurado, acaba por não o ser. Uma das interlocutoras, técnica de Serviço Social, chegou mesmo a referir: “temos às vezes alguns problemas que [...] não conseguimos [...] também temos o nosso trabalho. [...] se calhar não conseguimos fazer aquele trabalho que gostaríamos em pleno [...]”. Esta foi uma ideia com que fiquei a partir da observação participante e das entrevistas, que achei interessante e, que acaba por remeter para uma discussão em torno do que os assistentes sociais entendem ser o foco principal da sua atuação. Isto porquê? Porque acabam envolvidos num confronto entre o gerir subsídios, controlar cidadãos beneficiários de medidas de apoio social, entre outros, e o trabalhar em processos menos burocráticos que efetivamente revelam a dimensão de transformação social e justiça que os assistentes sociais tanto dizem ser importantes para a sua profissão.

No entanto, existe ainda outro aspeto muito importante no que respeita à intervenção dos diferentes técnicos que acompanham os refugiados e que deve ser ponderado. Refiro-me às formações prévias, no sentido de se assegurar uma preparação técnica especializada e consistente para o acolhimento, isto, porque muitos dos técnicos não tiveram, antes, qualquer tipo de experiência com a população migrante ou outra experiência pertinente de intervenção intercultural. Aludo pois e, como já tive a oportunidade de referir, para a importância de se investir em formações focadas nas migrações, refugiados, estratégias de intervenção, modelos de integração, multiculturalismo, entre outros. A ausência de formações no sentido de capacitar para acolher foi um aspeto, frequentemente, apontado pelos técnicos. Aliás, considero até que esta componente de formação devia ser logo trabalhada nos cursos que dão habilitação profissional, até porque estamos a falar de uma temática (as migrações) que se tem vindo a intensificar. Havendo estas formações, os técnicos teriam outras ferramentas para lidar com as diversas dificuldades que surgem na receção, acolhimento e integração dos refugiados, como por exemplo, relacionadas com a aprendizagem da língua (aspeto que condiciona deveras e de forma transversal as diferentes iniciativas de intervenção social). Este detalhe que, pode ser pensado como fácil, na realidade não é, pois existem sérios entraves no que respeita à comunicação entre os refugiados e os técnicos e vice-versa. E

esta foi uma questão completamente perspetivada aquando da observação participante. O requisito de aprendizagem da língua portuguesa, no que respeita aos diferentes casos acompanhados, foi apresentando algumas gralhas, pois os técnicos foram optando pela via do “desenrascar a situação”, no sentido de voluntariado caritativo. No entanto, a aprendizagem da língua deve ser uma componente devidamente pensada, pois caso contrário, a integração dos refugiados acabará por ser seriamente comprometida, até porque a pessoa refugiada vai ficando reticente e deixando de interagir com a sociedade de acolhimento.

Mas, também a situação da inserção socioprofissional deve ser apontada neste seguimento, visto que este requisito e, tal como já referi, é fundamental para os refugiados se “agarrarem” às ofertas de acolhimento. Através do trabalho de investigação pude aperceber-me que as dificuldades de inserção socioprofissional são as que mais condicionam o processo de integração. Torna-se, para tal, necessário investir em formações profissionais, de modo a promover o *empowerment* e a igualdade de oportunidades para todos, evitando-se, assim, a discriminação. E quanto a esta questão, é extremamente importante que se valorize a capacidade de decisão do próprio, isto é, que se opte por uma abordagem baseada nos direitos. Mais concretamente, que se defenda uma ação assente na participação dos indivíduos. Aponto aqui para o papel do Serviço Social e dos seus profissionais, pois podem desempenhar uma função primordial, não fosse este um dos princípios da sua atuação. E, no que toca à inserção socioprofissional, existem ainda pensamentos estereotipados muito enraizados, no quadro dos quais, por exemplo, o refugiado é considerado “um pobre coitado”, sem capacidade de decisão própria.

Em seguida, quero fazer uma breve referência à questão da prática religiosa, uma vez que ao longo de todo o trabalho de pesquisa pouco investimento fui observando nesta questão por parte dos técnicos. Apesar de alguns deles terem mencionado que se trata de um assunto explorado nas formações, na prática pouco se fala disso. A matriz de resposta social vai funcionando tal e qual como para os públicos nacionais, essencialmente laica, na qual o procedimento técnico tende a desconsiderar a vertente espiritual, verificando-se, por tal, aqui logo alguma ineficácia.

Portanto, como se foi vendo, há algumas mudanças ao nível da intervenção absolutamente necessárias e que devem acontecer em simultâneo em diferentes escalas, ainda que a mudança estrutural das políticas seja a mais central. Para tal, torna-se essencial ouvir os técnicos de terreno, pois trabalham diariamente com a questão e, à

escala local, são quem mais sabe sobre o que poderá estar menos bem ao nível da intervenção. Logo, os técnicos de terreno podem e devem auxiliar na consolidação das políticas através da apresentação de algumas sugestões de melhoria. Esta questão constituiu, em parte, o mote deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AASW. (2016). *Scope of Social Work Practice with Refugees and Asylum Seekers*, (pp. 1-9). Blackwood Street North Melbourne: Australian Association of Social Workers.
- ACM. (s.d.). Mission. Disponível em: <http://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos-> (acesso em 23/01/2017).
- ACM. (s.d.). Services. Disponível em: <http://www.acm.gov.pt/acm/servicos> (acesso em 23/01/2017).
- ACM. (s.d.). Relatório de acompanhamento e reinstalação de refugiados - Portugal é o 4.º país com mais recolocações. Disponível em: <http://www.acm.gov.pt/-/ce-publica-9-relatorio-de-acompanhamento-para-a-recolocacao-e-reinstalacao-de-refugiados-portugal-e-o-4-pais-com-mais-recolocacoes> (acesso em 02/02/2017).
- ACNUR. (1950). Estatuto do ACNUR. In: *Resolução 428 de 1950, Estatuto do ACNUR, Convenção de 1951, Protocolo de 1967*, (pp. 9-16). Buenos Aires; Rio de Janeiro; São Paulo: ACNUR; Cáritas.
- ACNUR. (1969). Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA), que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181 (acesso em 13/09/2016).
- ACNUR. (1979). Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado, 1996. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf (acesso em 09/10/2016).
- ACNUR. (1984). Declaração de Cartagena+30. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/> (acesso em 07/09/2016).
- ACNUR. (2015a). Estatísticas: ACNUR: Agência da ONU. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/> (acesso em 17/12/2016).
- ACNUR. (2015b). Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-causa-de-guerras-e-conflitos/> (acesso em 17/12/2016).
- ACNUR. (2016a). Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf (acesso em 17/11/2016).

- ACNUR. (2016b). Deslocados Internos. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/> (acesso em 13/09/2016).
- ACNUR. (s.d.). O que é a Convenção de 1951?. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> (acesso em 11/10/2016).
- Agenda Europeia para as Migrações. (2016). Agenda Europeia para as Migrações – Guia de Acolhimento: Educação Pré-Escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário. Disponível em: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda_Europeia_Migracoes/Documentos/agendamigracoes_guiaacolhimento_dge.pdf (acesso em 27/01/2017).
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (2010). Relatório de Actividades 2010. Disponível em: http://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/Relatorio_actividades_FINAL.pdf/dfd1b952-44d9-4415-a68e-f0ec42ce75a8 (acesso em 05/11/2017).
- Alvarez, R. (1995). The Mexican-US border: the making of an anthropology of borderlands. *Annual Review of Anthropology*, 24, 447-470.
- Amaro, M. I. (2009). Identidades, incertezas e tarefas do Serviço Social contemporâneo. *Locus Social*, 1(2), 29-46.
- Amaro, M. I. (2015). *Urgências e emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade*. Lisboa: UCP.
- António, J. (2012). Atitudes face à imigração e aos imigrantes em Portugal, em António, João H.C e Verónica Policarpo (orgs.), *Os Imigrantes e a Imigração aos Olhos dos Portugueses: Manifestações de Preconceito e Perspectivas sobre a Inserção de Imigrantes* (pp. 39-71). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Audigane, A. (2011). *Uma Ilha na Península: o centro de acolhimento para refugiados de Peniche (1977-1982)* (dissertação de mestrado). ISCTE-IUL, Lisboa.
- Barberis, E., & Boccagni, P. (2014). Blurred rights, local practices: Social work and immigration in Italy. *British Journal of Social Work*, 44(SUPPL. 1), 70–87.
- Bastiani, A., & Pellenz, M. (2015). Cidadania transnacional: a integração jurídica na sociedade globalizada. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, 1(6), 55-87.
- Bauböck, R. (1998). The crossing and Blurring of Boundaries in International Migration. Challenges for Social and Political Theory. In R. Bauböck & J. Rundell (ed.), *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship* (pp. 17-52). Aldershot: Ashgate.
- Bentz, S. & Hasenclever, A. (2011). ‘Global’ governance of forced migration. In A. Betts. & G. Loescher, eds. *Refugees in International Relations* (pp. 185-212). Nova Iorque: Oxford University.

- Betts, A. (2011). International Cooperation in the Refugee Regime. In A. Betts. & G. Loescher, eds. *Refugees in International Relations* (pp. 53-84). Nova Iorque: Oxford University.
- Bolas, M. (2012). *Crianças e Jovens Refugiados em Portugal Percursos de Integração* (relatório de estágio de mestrado). Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- Boni, V. & Quaresma, S. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese*, 2(1), 68-80.
- Boswell, C. (2000). Doing justice to refugees: Challenges and limits of the current debate. *The International Journal of Human Rights*, 4(2), 79-88.
- Brito, F. (2013). A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 30(1), 77-97.
- Burawoy, M. (1998). The extended case method. *Sociological Theory*, 16(1), 4-33.
- Calvo, R., Violeta, R. & Mary, C. (2014). The effect of universal service delivery on the integration of moroccan immigrants in Spain: a case study from an anti-oppressive perspective. *British Journal of Social Work*, 44, 123-139.
- Carvalhais, I. (2006). Condição pós-nacional da cidadania política. Pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº50, (pp. 109-130).
- Castles, S. & Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration: globalization and the politics of belonging*. Psychology Press. Londres: Routledge.
- Castles, S. (2005). *Globalização, Transnacionalismo e Novos Movimentos Migratórios – dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Lisboa: Editora Fim de Século.
- Castles, S. (2007). A nação e o império: as hierarquias da cidadania na nova ordem global in Carvalhais, Isabel Estrada, *Cidadania e Pensamento Político Contemporâneo* (pp. 107-136). Estoril: Principia.
- Castles, S. & Miller, M. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Castro, K., Pereira da Silva, A., Vallim, A. & Nakamura, L. (2009). Construindo juntos o nosso futuro comum. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) Tópico: A situação das crianças e adolescentes refugiados na África Central* (pp. 1-23).
- Conley, M. (1993). The institutional framework of Refugee Law and political forces. In: Mahoney, K.; Mahoney, P. (Ed.). *Human Rights in the twenty-first century: a global challenge* (pp. 629-643). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Cox, P., & Geisen, T. (2014). Migration perspectives in social work research: Local, national and international contexts. *British Journal of Social Work*, 44(SUPPL. 1), 157–173.
- CPR. (1996). Conclusões do grupo de trabalho I: Protecção jurídica dos refugiados – quadros legais e internacionais, em *O Asilo em Portugal* (vol. II). Lisboa: CPR.
- CPR. (s.d.). Áreas de Intervenção. Estatísticas. Disponível em: <http://www.cpr.pt/> (acesso em 13/01/2017).
- Craveiro, M. (2007). *Formação em Contexto: Um Estudo de Caso no Âmbito da Pedagogia da Infância* (dissertação de doutoramento). Universidade do Minho - Instituto de Estudos da Criança, Braga.
- Dierckx, D., & Van Dam, S. (2014). Redefining empowerment interventions of migrants experiencing poverty: The case of antwerp, Belgium. *British Journal of Social Work*, 44(SUPPL. 1), 105–122.
- Dominelli, L. (1998). Anti-oppressive practice in context. In Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne, *Social work: Themes, issues and critical debates* (pp. 3-22). Londres: MacMillan Press.
- Dominelli, L. (2004). *Social work – theory and practice for a changing profession*. Cambridge: Polity Press.
- Duarte, T. (2009). *A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)*. Instituto Universitário de Lisboa - Centro de investigação e estudos de sociologia, Lisboa.
- EAPN. (2013). Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação. *Em análise*, nº23, (pp. 1-12).
- Estanque, E. (1998). *Metodologias qualitativas para as ciências sociais*. Instituto de sociologia. Universidade do Porto - Faculdade de Letras, Porto.
- Eurostat. (2016a). Estatísticas da migração e da população migrante. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pt (acesso em 16/12/2016).
- Eurostat. (2016b). Asylum quarterly report. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (acesso em 16/12/2016).
- Farrar, M., Robinson, S., Valli, Y., & Wetherly, P., Eds. (2012). *Islam in the west: Key issues in multiculturalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fassin, D. (2001). The biopolitics of otherness: undocumented foreigners and racial discrimination in French public debate. *Anthropology today*, 17(1), 3-7.

- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. Londres: Routledge.
- Fekete, L. (2004). Anti-Muslim racism and the European security state. *Race & Class*, 46(1), 3-29.
- Feldman, A. (2015). *Archives of Insensible: Of War, Photopolitics and Dead Memory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fonseca, M. & Goracci, G. (orgs.). (2007). *Mapa de Boas Práticas – Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal*. Lisboa: OIM/ACIDI.
- Fordelone, T. & Fernandes, A. (2017). Migrações: uma oportunidade para o Desenvolvimento in Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD nº12 *Migrações, Fronteiras e Desenvolvimento* (p. 12).
- Foster, M. (2007). *International refugee law and socio-economic rights: refugee from deprivation* (vol. 51). Cambridge: University Press.
- Frechaut, M. (2017). Migrantes ou refugiados, a escolha das palavras importa mesmo? in Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD nº12 *Migrações, Fronteiras e Desenvolvimento* (pp. 5-6).
- Freitas, W. & Jabbour, C. (2011). Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. *Revista Estudo & Debate*, 18(2), 07-22.
- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade* (pp. 8-156). São Paulo: UNESP.
- Goodwin-Gill, G. (2001). After the Cold War: asylum and the refugee concept move on. *Forced Migration Review*, 10, 14-16.
- Gorodzeisky, A. & Semyonov, M. (2009). Terms of exclusion: public views towards admission and allocation of rights to immigrants in European countries. *Ethnic and Racial Studies*, 32(3), 401-423.
- Haddad, E. (2004). *Who is (not) a Refugee?*. Florença: Instituto Universitário Europeu.
- Haddad, E. (2008). *The refugee in international society: between sovereigns* (vol. 106). Cambridge: University Press.
- Hardy, R. (2016, March 15). The role of social work in the refugee crisis. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/social-care-network/2016/mar/15/social-work-refugee-crisis> (acesso em 05/04/2017).
- Harrell-Bond, B. (2002). Can humanitarian work with refugees be humane?. *Human rights quarterly*, 24(1), 51-85.
- Hyndman, J. (2000). *Managing displacement: Refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis: Universidade de Minnesota.

- Inda, J. (2006). *Targeting Immigrants: Government, Technology and Ethics*. Malden and Oxford: Blackwell Publishing.
- Ioakimidis, V. (2016, Maio 24). A guide to radical social work. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/social-care-network/2016/may/24/radical-social-work-quick-guide-change-poverty-inequality> (acesso em 08/04/2017).
- Boswell, C. (2004). European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. *Journal of Population Research*, 21(2), 227-230.
- Jornal das 8. (2016). Indesejados. Campos de Refugiados, na Grécia. Reportagem de André Carvalho Ramos, imagem de Júlio Barulho e edição de Miguel Freitas (4 de Setembro). Disponível em: <http://www.tvi.iol.pt/programa/jornal-das-8/53c6b3903004dc006243d0cf/videos/--j8--videos/video/57cc802f0cf2d382b7e96fe3/1> (acesso em 07/09/2016).
- Lopes, A. (s.d). *Políticas de imigração e asilo num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (pp. 81-90).
- Lussi, C. (2015). Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, 26(2), 136-144.
- Lyons, K. (2017, June 13). Destitute immigrants in UK are threatened with having children removed. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jun/13/destitute-immigrants-uk-threatened-with-having-children-removed> (acesso em 22/06/2017).
- Marques, M. (2010). Introdução: Os Estados nacionais perante os desafios das populações em movimento, in M. Margarida Marques (coord.), *Estado-nação e migrações internacionais* (pp. 9-26). Lisboa: Livros Horizonte.
- Marques, R., para a Imigração, A. C., & Étnicas, M. (2010). As grandes linhas da política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros/ACIME. Disponível em http://web.ccdralg.pt/sids/indweb/imagens/docs_extra/Grandes%20linhas%20da%20pol%C3%ADtica%20de,2 (acesso em 02/11/2017).
- Martins, C., Mendonça, C., & Rodrigues, C. (2016). A crise dos refugiados em números. *O Público*. Disponível em: <http://www.publico.pt/multimedia/infografia/dia-mundial-do-refugiado-193> (acesso em 11/08/2016 e 06/12/2016).
- Marx, R. (2001). Adjusting the Dublin Convention: new approaches to member state responsibility for Asylum Applications. *European Journal of Migration and Law*, 3(1), 7-21.
- Matos, T. (2011). *A Inserção dos Refugiados Reinstalados no Mercado de Trabalho – Uma etapa num processo de integração? - Contributos para uma análise das dinâmicas de integração dos reinstalados em Portugal e na União Europeia* (dissertação de mestrado). Universidade de Lisboa - Instituto de geografia e ordenamento do território, Lisboa.

- Mendes, J. (2003). *Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas*. Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia, Coimbra.
- Mezzadra, S. (2004). *Citizenship in Motion*. Disponível em: <http://makeworlds.org/node/83> (acesso em 05/09/2016).
- Minayo, M. & Sanches, O. (1993). Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. *Cadernos de Saúde Pública*, 9(3), 239-262.
- Ministério da Administração Interna. (2016). Anuário 2016. Disponível em: http://www.sg.mai.gov.pt/QuemSomos/InformacaoInstitucional/Documents/Anuario%20MAI%202016_ACT.pdf (acesso em 30/01/2017).
- Moreira, J. (2006). *A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais* (pp. 1-24). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- Moreira, J. (2008). *Políticas para refugiados nos contextos internacional e brasileiro do pós-guerra aos dias atuais* (pp. 1-16). Brasil: Caxambu.
- Morris, L. (2002). *Managing Migration. Civic stratification and migrants' rights*. Psychology Press. Londres: Routledge.
- Negi, N. & Furman, R. (Eds). (2010). *Transnational Social work practice*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Newland, K. (2003). Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. *Migration Information Service*. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org> (acesso em 14/12/2016).
- NSWRHS Refugee Health Service. (2004). Working with Refugees. A guide for Social Workers. Disponível em: <http://www.startts.org.au/media/Resource-Working-with-Refugees-Social-Worker-Guide.pdf> (acesso em 08/06/2016).
- OIM. (2009). *Glossário sobre Migrações*. 1ªEd. Genebra: Organização Internacional para as Migrações.
- Oliveira, A. (2017). Editorial in Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD nº12 *Migrações, Fronteiras e Desenvolvimento* (p. 3).
- Oliveira, C., Rosário, E. & Santos, T. (2006). First Report. *Indicators of Immigrant Integration*. Lisboa: ACIME.
- Oommen, T. (2000). *Citizenship and national identity: from colonialism to globalism*. Califórnia: SAGE Publications.
- PAR. (s.d.). Instituições-Anfitriãs. Disponível em: <http://www.refugiados.pt/> (acesso em 25/01/2017).

- PAR. (s.d.). PAR-Famílias. Disponível em: <http://www.refugiados.pt/como-ajudar/#familias> (acesso em 25/01/2017).
- Pardal, L. & Lopes, E. (2011). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores.
- Pathan, S. (2016). Islamic spirituality and social work interventions: The person-in-relation approach. *International Social Work*, 59(3), 406-418.
- Pena, I. (2012). *Boas Práticas para a Integração de Populações Imigrantes: Governamentalidade, Gestão e Bem-Estar num Centro de Acolhimento Temporário em Lisboa, entre 2011-2012* (dissertação de mestrado). Escola de Ciências Sociais e Humanas. Instituto Universitário de Lisboa - Departamento de Antropologia, Lisboa.
- Penninx, R. (2003). Integration: the Role of Communities, Institutions, and the State. *Migration Information Source*. Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach, Migration Policy Institute. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/integration-role-communities-institutions-and-state> (acesso em 12/09/2016).
- Penninx, R. (2006). Introduction. In Penninx, Rinus, Maria Berger; Karen Kraal, (eds.): *The dynamics of international migration and settlement in Europe: A State of the Art* (pp. 7-17). Amesterdão: Amsterdam University Press.
- Perin, V. (2014). “Um campo de refugiados sem cercas”: etnografia de um aparato de governo de populações refugiadas. *Horizontes Antropológicos*, 20(41), 303-330.
- Piovesan, F. (2001). O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In Araújo N. & Almeida G., eds. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira* (pp. 27-34). Rio de Janeiro: Renovar.
- Pires, R. (2003). *Migrações e integração: Teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- PORDATA. (2017). Europa. População. População Residente. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Europa/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente-1951> (acesso em 21/04/2017).
- Portela, J. (1985). Observação participante (reflexões sobre uma experiência). *Cadernos de Ciências Sociais*, 3, 157-176.
- Portes, A. & Zhou, M. (1993). The new second generation: Segmented assimilation and its variants. *The annals of the American academy of political and social science*, 530(1), 74-96.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (s.d.). Ministério Público. Lei nº23/2007 de 4 de Julho. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis (acesso em 18/11/2016).

- Ramos, C. (2013). *A primavera árabe no Egito e na Síria: repercussões no conflito israelo-palestiniano* (dissertação de mestrado). Universidade técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Reis, R. (2007). *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild.
- Reis, R. & Menezes, T. (2014). Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, 22(49), 61-83.
- Reto, L. & Nunes, F. (1999). Métodos como estratégia de pesquisa: problemas tipo numa investigação. *Revista Portuguesa de Gestão* (pp. 21-29).
- Ribeiro, R. & Rodrigues, S. (2012). Cidadania e imigração na União Europeia: a força das fronteiras nacionais in *Actas do VII Congresso Português de Sociologia- Sociedade Crise e Reconfigurações*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Rocha, R. & Moreira, J. (2010). Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, 18(37), 17-30.
- Rodrigues, J. (2006). *Políticas de asilo e de direito de asilo na União Europeia*. Centro de Estudos de Economia Aplicada do Atlântico Working Paper nº14/2006. Universidade dos Açores (DEG) e CEEAplA.
- Rosário, E. (1999). *Representações de Mobilidade: Imigrantes e Minorias Étnicas no Vale de Algés: um Estudo de Caso* (dissertação de mestrado) Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- Rose, N. (1999). *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*. Londres: Routledge.
- Sacramento, O. (2015). A Europa, as migrações e o cosmopolitismo. *Pensamiento Americano*, 9(17), 19-31.
- Sacramento, O. (2016). Migraciones, vulnerabilidad estructural y VIH/SIDA: reflexiones para una intervención sistémica y en escalas múltiples. Comunicação apresentada no simpósio *Miradas internacionales e interdisciplinarias en torno a las migraciones, VIH y el derecho a la salud*. Universidade de Porto Rico - Centro de Investigações Sociais, Porto Rico.
- Santinho, M. (2009). Reconstruindo memórias: jovens refugiados em Portugal. *Saúde e Sociedade*, 18(4), 582-589.
- Santinho, M. (2010). “Podemos pedir abrigo na prisão?”: violência quotidiana e desencontros terapêuticos. *Refugiados e requerentes de asilo em Portugal (estudo de caso)*. Lisboa: 7.º Congresso ibérico de estudos africanos.

- Santinho, M. (2011). *Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde*. Instituto Universitário de Lisboa - Departamento de Antropologia, Lisboa.
- Santinho, M. (2012). A importância da competência cultural no atendimento de saúde a refugiados e requerentes de asilo. *Fórum sociológico*, Série II, 22, 73-81. Universidade Nova de Lisboa – Centro de Estudos de Sociologia, Lisboa.
- Santinho, M. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege?. *Revista Etnográfica*, 17(1), 5-29.
- Santinho, M. (2017). “Fugir” de Portugal, ou deficiência na integração?. Refugiados em trânsito in Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD nº12 *Migrações, Fronteiras e Desenvolvimento* (pp. 7-8).
- Santos, A. (2012). *Crianças refugiadas: o princípio do melhor interesse da criança* (dissertação de mestrado). Universidade Católica Portuguesa - Escola de Direito, Porto.
- Santos, R. (2014). *Refugiados: altura de um novo paradigma?* (dissertação de mestrado). Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- SEF. (2007). *Relatório de Actividades 2006. Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação do SEF.
- SEF. (2008). *A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal*. Lisboa: SEF.
- SEF. (s.d.). Missão. Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/aspx/organizacao/index.aspx?id_linha=4163&menu_position=4129#0 (acesso em 19/01/2017).
- Shuman, A. & Bohmer, C. (2004). Representing trauma: Political asylum narrative. *The Journal of American Folklore*, 117(466), 396-414.
- Silva, A. (2012). *Políticas públicas de assistência e protecção dos direitos humanos dos refugiados em Portugal e no Brasil* (dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- Silva, P. G., Sacramento, O., & Mendonça, V. (2015). Proximidade, reflexividade e crítica: o lugar da etnografia na intervenção social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 28(1), 25-35.
- Silvestre, F. (2011). *Um olhar sobre a imprensa: representações sobre os requerentes de asilo e refugiados em Portugal* (dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- SJR. (s.d.). História e Missão. Disponível em: <http://jrspportugal.pt/conteudo.php?AHIBYFMz=AEoBSFMHUQBRTwMDUUxeF>

Qtela9Xr1tela9Xr1&AHIBYFM9=ADMBOFNj&AG4BaFM6UTNRdQMw=AHIBdQtela9Xr1tela9Xr1 (acesso em 29/01/2017).

- Soysal, Y. (1994). *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Steinbock, D. (1998). Interpreting the Refugee Definition. *UCLA Law Review*, 45, 733-816.
- Suhrke, A. (1998). Burden-sharing during refugee emergencies: The logic of collective versus national action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4), 396-415.
- Tomás, D. (2012). *De objecto humanitário a cidadão: subjectividade e agência dos “refugiados” em Portugal* (dissertação de mestrado). Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- Truell, R. (2015, November 23). Social workers’ response to Europe's refugee crisis a testament to human hope. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/social-care-network/2015/nov/23/refugee-crisis-europe-austria-social-work> (acesso em 08/05/2017).
- UMP. (s.d.). A União. Missão e Visão. Disponível em: <http://www.ump.pt/uniao/apresentacao/missao-e-visao> (acesso em 29/05/2017).
- UNHCR. (2012). The State of The World Refugees 2012, (pp. 2-31). Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4fc5ceca9&query=state%20of%20the%20world%27s%20refugees> (acesso em 21/09/2016).
- UNHCR. (2013). UNHCR Global Trends 2012 – Displacement The New 21st Century Challenge, (pp. 3-9). Disponível em: <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html> (acesso em 21/09/2016).
- UNHCR. (2015). Global Trends. Forced Displacement in 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> (acesso em 20/12/2016).
- UNHCR. (s.d.). Situation Mediterranean. Disponível em: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (acesso em 19/12/2016).
- UNICEF. (2016). Annual report 2016. Disponível em: http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/Relatorio-Anual-2016.pdf (acesso em 09/10/2016).
- Valtonen, K. (2008). *Social Work and Migration: Immigrant and Refugee Settlement and Integration*. Surrey: Ashgate.
- Webber, S. (2009). D’un rideau de fer à l’autre: Schengen et la discrimination dans l’accès à la mobilité migratoire. *Géocarrefour*, 84(3), 163-171.

- Wenden, C. (2004). Admission policies in Europe. In J. Eduard e Douglas S. Massey *International migration: prospects and policies in a global market* (pp. 286-294). Oxford: University Press.
- Williams, C., & Graham, M. (2014). “A world on the move”: Migration, mobilities and social work. *British Journal of Social Work*, 44(1), 1–17.
- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: editora Bookman.
- Zaviršek, D. (2017). The humanitarian crisis of migration versus the crisis of humanitarianism: current dimensions and challenges for social work practice. *Social Work Education*, 36(3), 231–244.

Legislação

Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados, de 1951.

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948.

Decreto-Lei nº244/98 de 8 de agosto.

Decreto-Lei nº4/2001 de 10 de janeiro.

Decreto-Lei nº34/2003 de 25 de fevereiro.

Decreto Regulamentar nº6/2004 de 26 de abril.

Decreto-Lei nº222/2006 de 10 de novembro.

Decreto-Lei nº27/2008 de 30 de junho.

Decreto-Lei nº38/80 de 1 de agosto.

Decreto-Lei nº59/93 de 3 de março.

Decreto-Lei nº79/93 de 29 de setembro.

Decreto-Lei nº15/98 de 26 de março.

Decreto-Lei nº20/2006 de 23 de junho.

Decreto-Lei nº23/2007 de 4 de julho.

Decreto-Lei nº27/2008 de 30 de junho.

Decreto-Lei nº26/2014 de 5 de maio.

Decreto-Lei nº63/2015 de 30 de junho (lei de estrangeiros – versão mais recente).

ANEXO – guiões de entrevista

Interlocutores - técnicos

Guião 1.

1. Instituição Anfitriã
 - 1.1. De momento, faz parte da equipa técnica da instituição... Quais as funções que desempenha?
 - 1.2. Fazendo de igual modo, parte da gestão do processo sobre a família de refugiados, quais as funções principais?
 - 1.3. Que tipo de questões foi necessário resolver, de importante relevância, após a receção e o acolhimento?
 - 1.4. Que contactos foram e são indispensáveis estabelecer? Com que identidades?
 - 1.5. Tendo em conta as medidas de integração da instituição, quais os primeiros objetivos nesse sentido?
 - 1.5.1. Quais os mecanismos, soluções e recursos que são colocados à disposição dos refugiados pelas instituições e pelas equipas técnicas durante o processo de acolhimento e integração?
 - 1.5.2. Que mecanismos de mediação cultural são utilizados no processo de integração?
 - 1.6. Como foi e é estabelecido o contacto com a família?
 - 1.7. E no dia a dia, como tem a família, preenchido o seu tempo?
 - 1.7.1. A progenitora?
 - 1.7.2. As crianças?
 - 1.8. Quais as trajetórias e percursos de vida destas pessoas e que mecanismos utilizam para sobreviver?
 - 1.9. Que autoimagem desenvolvem estes refugiados e que perceção têm das condições e respostas de acolhimento que lhe são dirigidas?
 - 1.10. Quais as perspetivas que têm para o futuro?
2. Instituição Anfitriã e o acolhimento de refugiados
 - 2.1. Que tipo de articulações foram e são fundamentais entre a associação e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços?
 - 2.2. Em que sentido e com que objetivo são necessárias estas articulações?
 - 2.3. As articulações, ditas imprescindíveis neste processo, são todas estabelecidas, no tempo e no momento certo, ou poderá dizer-se que em muitas situações o contacto é complexo? Isto é, considera que existe contacto suficiente entre a associação com as demais organizações/serviços?
 - 2.4. Quando a instituição tomou conhecimento da receção da primeira família, nesta altura, já existia alguma planificação do que fazer e como fazer?
 - 2.4.1. Em que sentido?
 - 2.5. Tendo em conta as preocupações/medidas antecedentes à chegada da família, tudo correu como planeado? Efeitos perversos? Constrangimentos?

Guião 2.

1. Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)
 - 1.1. Quando e em que circunstâncias nasceu?
 - 1.2. Quais os objetivos?

- 1.3. Qual o papel da PAR no processo de acolhimento de refugiados? Como se articula com outras instituições à escala nacional e internacional?
2. PAR Famílias (acolhimento e integração de famílias de refugiados em Portugal)
 - 2.1. O que é a “PAR Famílias”?
 - 2.2. Como se processa o acolhimento e o encaminhamento das famílias para as instituições anfitriãs?
 - 2.3. Quando foram assinados os primeiros protocolos com as instituições anfitriãs? Quantas são?
 - 2.4. Que tipo de entidades aderem à “PAR Famílias”/Quem pode ser instituição anfitriã? (IPSS’S – sendo o CNIS um dos principais parceiros da Plataforma; escolas; empresas; paróquias; instituições diversas que correspondem a realidades muito distintas da sociedade portuguesa)
 - 2.5. Qual o papel/Que competências são atribuídas a cada uma das instituições anfitriãs? (uma IPSS pode reunir os recursos disponíveis na comunidade para dar as condições de alojamento, alimentação e de vestuário, mas também no apoio à integração, como o acesso à Saúde, ao trabalho ou à aprendizagem do Português)
 - 2.6. As instituições recebem apoios? Quais? São acompanhadas no processo de acolhimento? Como? (Secretariado Técnico – acompanha as instituições anfitriãs durante o período de acolhimento)
 - 2.7. Durante que período de tempo a instituição pode acolher a família? (durante dois anos)
 - 2.8. Não fazendo parte de nenhuma instituição, qualquer pessoa pode ser responsável pelo acolhimento de uma família?
 - 2.8.1. E o acolhimento numa casa particular é permitido?
 - 2.9. Dentro deste modelo exclui-se a iniciativa individual. Todavia, existe o conceito de Família GPS (inventado pelo Presidente da Cáritas, Eugénio Fonseca). O que significa este conceito? Considera que há um número significativo de famílias próximas a quererem ajudar na integração?
3. PAR Linha-da-frente (apoio de refugiados que ainda estão na Síria ou em países vizinhos)
 - 3.1. Quais as competências e como atua a “PAR Linha-da-frente”?
 - 3.2. Quais os países onde presta apoio? (Líbano, Jordânia, Turquia e na própria Síria)
 - 3.3. Que apoio é dado? O que é feito no terreno?
 - 3.4. Rui Marques refere que a melhor forma de ajudar é através do Multibanco. Que tem a dizer sobre isto?
 - 3.4.1. O PAR Linha-da-frente pretende a angariação de fundos... mas a que níveis?
 - 3.4.2. Posteriormente qual o processo? A quem são entregues? (Cáritas Internacional e Serviço Jesuíta de Apoio aos Refugiados – que trabalham diretamente com os refugiados)

Guião 3.

1. Instituição Anfitriã
 - 1.1. Em que altura é que surgiu a ideia de acolher famílias de refugiados? Como surgiu? E de quem partiu a ideia?
 - 1.2. Posteriormente, o que é que foi feito e como é que foi feito? Quais os procedimentos? Qual o processo? Que planificação?
 - 1.3. Que contactos foram indispensáveis estabelecer?

- 1.4. Face à decisão de acolher famílias de refugiados, surgiu alguma preparação/formação prévia no sentido da capacitação para acolher, isto é, a instituição e os seus técnicos receberam “guidelines” e/ou formação específica para o acolhimento dos refugiados?
2. Instituição Anfitriã e o acolhimento de refugiados
 - 2.1. Que tipo de articulações foram e são fundamentais entre a associação e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços?
 - 2.2. Em que sentido e com que objetivo são necessárias estas articulações?
 - 2.3. As articulações, ditas imprescindíveis neste processo, são todas estabelecidas, no tempo e no momento certo, ou poderá dizer-se que em muitas situações o contacto é complexo? Isto é, considera que existe contacto suficiente entre a associação com as demais organizações/serviços?
 - 2.4. Quando a instituição tomou conhecimento da receção da primeira família, nesta altura, já existia alguma planificação do que fazer e como fazer?
 - 2.4.1. Em que sentido?
 - 2.5. Tendo em conta as preocupações/medidas antecedentes à chegada da família, tudo correu como planeado? Constrangimentos?
 - 2.6. Especificamente, quais os passos do processo de intervenção que segue a instituição?
 - 2.7. Quais os procedimentos iniciais? (primeiros “passos”; como foram acolhidos/reinstalados)
 - 2.8. Como foram e vão sendo os refugiados integrados na sociedade? Quais as medidas/procedimentos da instituição para a integração dos mesmos?
 - 2.9. Quais os mecanismos, soluções e recursos que são colocados à disposição dos refugiados pelas instituições e pelas equipas técnicas durante o processo de acolhimento e integração?
 - 2.10. Quais os papéis dos técnicos? (nomeadamente o papel do assistente social – que competências são mobilizadas, que instrumentos técnicos e operativos)

Guião 4.

1. Instituição Anfitriã
 - 1.1. Quando e como é que surgiu a ideia de acolher refugiados? De quem partiu a ideia?
 - 1.2. Posteriormente, o que é que foi feito e como é que foi feito? Quais os procedimentos? Qual o processo? Que planificação?
 - 1.3. Que contactos, no imediato, foram indispensáveis estabelecer? Com que identidades?
 - 1.4. Face à decisão de acolher refugiados, surgiu alguma preparação/formação prévia no sentido da capacitação para acolher, isto é, houve alguma formação específica para o acolhimento dos refugiados?
2. Receção, acolhimento e integração
 - 2.1. Quantos refugiados foram acolhidos? Que tipologias? Qual o percurso (migratório) feito por estes?
 - 2.2. Através de que programas/protocolos foram acolhidos estes refugiados?
 - 2.3. Quem informou o município da primeira receção? O que foi referido? Com quanto tempo de antecedência?
 - 2.4. Tendo em conta as preocupações/medidas antecedentes à chegada da família, tudo correu como planeado? Constrangimentos?

- 2.5. Que tipo de questões foi necessário resolver, de importante relevância, após a receção e o acolhimento? Quais os procedimentos iniciais? (primeiros “passos”; como foram acolhidos/reinstalados).
- 2.6. Que tipo de articulações foram e são fundamentais entre a instituição e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços? (ao nível nacional – instituições-chapéu que depois de haver o reconhecimento legal encaminham os refugiados e, local – instituições que acolhem e que lidam com os refugiados diariamente)
- 2.7. Em que sentido e com que objetivo são necessárias estas articulações?
- 2.8. As articulações, imprescindíveis neste processo, são todas estabelecidas, no tempo e no momento certo, ou poderá dizer-se que em muitas situações o contacto é complexo? Considera que existe contacto suficiente entre a instituição com as demais organizações/serviços?
- 2.9. Uma questão ainda relativa ao acolhimento: a instituição disponibiliza-se a acolher e sabe que terão que haver alguns esforços, nomeadamente económicos a realizar. Para este tipo de situação, existe algum tipo de financiamento por parte do Governo? Se sim, o Estado coloca caderno de encargos às instituições? É adaptável às instituições, ou coloca entraves? Há um papel de demissão, em que funções que são do Governo, ele passa para o 3º setor?
- 2.10. Agora face à integração, como foram os refugiados integrados na sociedade? Quais as medidas/procedimentos da instituição para a integração dos mesmos?
- 2.11. Quais os mecanismos, soluções e recursos que foram e vão sendo colocados à disposição dos refugiados pelas instituições e pelas equipas técnicas durante o processo de acolhimento e integração?
- 2.12. Quais os papéis dos técnicos? (nomeadamente o papel do assistente social – que competências são mobilizadas, que instrumentos técnicos e operativos)

Guião 5.

1. Conselho Português para os Refugiados (CPR)
 - 1.1. Quando e em que circunstâncias nasceu?
 - 1.2. Quando falamos da instituição CPR, como a podemos definir?
 - 1.3. Quais os objetivos?
 - 1.4. Quais os principais protocolos e acordos de cooperação que o CPR estabelece?
 - 1.5. Qual o papel do CPR no processo de acolhimento de refugiados? Quais as principais áreas de intervenção?
 - 1.6. Como se articula com outras instituições à escala internacional e nacional?
 - 1.7. Que tipo de articulações são fundamentais entre o JRS e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços?
 - 1.8. O CPR dispõe de um Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR).
 - 1.8.1. Como surge? Quais são os equipamentos disponibilizados? Quais as condições do CAR?
 - 1.9. O CPR dispõe ainda de mais dois equipamentos: a casa de acolhimento de crianças refugiadas (CACR) e o espaço “a criança”. Em que consistem?

Guião 6.

1. Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) e Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS)
 - 1.1. Qual o papel da PAR no processo de acolhimento de refugiados? Como se articula com outras instituições à escala nacional e internacional?
 - 1.2. PAR-Famílias: Como se processa o acolhimento e o encaminhamento das famílias para as instituições anfitriãs? Quais os procedimentos? Que articulações são indispensáveis estabelecer? Com que instituições/entidades?
 - 1.3. PAR-Linha da Frente: Como se desenrola esta ação no terreno? Por quem/quantas pessoas estão no terreno? Em que terrenos? Qual a sua formação profissional destas pessoas?
 - 1.4. JRS enquanto secretariado técnico da PAR: que funções desempenha o JRS neste processo?
 - 1.5. Quando e em que circunstâncias nasceu o JRS?
 - 1.6. Quando falamos da instituição JRS, como a podemos definir? Quais os objetivos/missão?
 - 1.7. Quais os procedimentos realizados, no terreno, pelo JRS quanto ao processo de acolhimento de refugiados?
 - 1.8. Que tipo de articulações são fundamentais entre o JRS e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços?
 - 1.9. As instituições (que acolhem refugiados) recebem algum apoio financeiro? Se sim, por parte de quem? O Governo também auxilia? Qual o papel deste no processo de acolhimento?

Guião 7.

1. Instituição Anfitriã
 - 1.1. Quando e como é que surgiu a ideia de acolher refugiados? De quem partiu a ideia?
 - 1.2. Posteriormente, o que é que foi feito e como é que foi feito? Quais os procedimentos? Qual o processo? Que planificação?
 - 1.3. Que contactos, no imediato, foram indispensáveis estabelecer? Com que identidades?
 - 1.4. Face à decisão de acolher refugiados, surgiu alguma preparação/formação prévia no sentido da capacitação para acolher, isto é, houve alguma formação específica para o acolhimento dos refugiados?
 - 1.5. Quantos refugiados foram acolhidos? Que tipologias?
 - 1.6. Qual o percurso (migratório) feito por estes? Os refugiados falaram de alguns episódios?
 - 1.7. Através de que programas/protocolos foram acolhidos estes refugiados?
 - 1.8. Quem informou o município da primeira receção? O que foi referido? Com quanto tempo de antecedência?
 - 1.9. Tendo em conta as preocupações/medidas antecedentes à chegada da família, tudo correu como planeado? Constrangimentos?
 - 1.10. Que tipo de questões foi necessário resolver, de importante relevância, após a receção e o acolhimento? Quais os procedimentos iniciais? (primeiros “passos”; como foram acolhidos/reinstalados).
 - 1.11. Que tipo de articulações foram e são fundamentais entre a instituição e as demais organizações/serviços no quadro do acolhimento aos refugiados? Com que organizações/serviços? (ao

nível nacional – instituições-chapéu que depois de haver o reconhecimento legal encaminham os refugiados e, local – instituições que acolhem e que lidam com os refugiados diariamente)

1.12. Em que sentido e com que objetivo são necessárias estas articulações?

1.13. As articulações, imprescindíveis neste processo, são todas estabelecidas, no tempo e no momento certo, ou poderá dizer-se que em muitas situações o contacto é complexo? Considera que existe contacto suficiente entre a instituição com as demais organizações/serviços?

1.14. Uma questão ainda relativa ao acolhimento: a instituição disponibiliza-se a acolher e sabe que terão que haver alguns esforços, nomeadamente económicos a realizar. Para este tipo de situação, existe algum tipo de financiamento por parte do Governo? Se sim, o Estado coloca caderno de encargos às instituições? É adaptável às instituições, ou coloca entraves? Ou há um papel de demissão, em que funções que são do Governo, ele passa para o 3º setor?

1.15. Quais os mecanismos, soluções e recursos que foram e vão sendo colocados à disposição dos refugiados pelas instituições e pelas equipas técnicas durante o processo de acolhimento e integração?

1.16. Como foram os refugiados integrados na sociedade? Quais as medidas/procedimentos da instituição para a integração dos mesmos?

1.17. Quais os papéis dos técnicos? (nomeadamente o papel do assistente social – que competências são mobilizadas, que instrumentos técnicos e operativos)

Depois, em cada um dos respetivos guiões, havia ainda uma parte para questões relativas às políticas e dispositivos de acolhimento e acompanhamento de refugiados em Portugal:

1.1. Qual a sua opinião relativamente aos dispositivos de acolhimento português? E relativamente à política de acolhimento europeia?

1.2. E quanto ao facto de Portugal não ter verdadeiramente uma política de asilo e das migrações?

1.2.1. Como são desenhados os dispositivos de acolhimento, que relação têm com o nível das políticas sociais? Como são implementados?

1.2.2. Qual o papel das instituições? Como intervêm? Que protocolos de intervenção seguem?

1.3. Considera que o que está estabelecido na lei é rigorosamente cumprido? Ou considera que muitas vezes existem efeitos perversos face à planificação, acabando assim por surgir o “improviso”?

1.4. Políticas, valores e finalidades... na intervenção, há consenso? Efeitos perversos? Qual a sua opinião?

Aludo ainda para a existência, nos referidos guiões, de uma última seção sobre a biografia de cada interlocutor (data de nascimento e formação académica).