

# Entre direitos consagrados e constrangimentos operacionais: dissonâncias estruturais no sistema português de acolhimento de refugiados

Octávio Sacramento

CETRAD/Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro  
octavsac@utad.pt

Pedro Gabriel Silva

CETRAD/Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro  
pgpsilva@utad.pt

## Resumo

O texto debate a gestão do acolhimento dos refugiados que chegaram a Portugal através do programa de relocalização da União Europeia, em vigor entre 2015 e 2017. Confrontando os fundamentos político-jurídico-organizacionais do asilo e a sua operacionalização através de respostas sociais concretas, a análise mostra-nos um sistema de acolhimento permeado por evidentes dissonâncias. Tutelado por sólidos princípios jurídicos humanistas, insuflado de boa vontade política e escorado numa significativa transversalidade organizacional, encontra-se ainda muito limitado por constrangimentos operacionais vários que se manifestam de forma particularmente expressiva quando urge concretizar a proteção social anunciada no Direito e na retórica política. Esta clivagem estrutural resulta do posicionamento do próprio Estado português, que manifesta grande disponibilidade para receber refugiados e propõe-se à sua instalação em linha com a lei e as recomendações internacionais, ao mesmo tempo que tende a desresponsabilizar-se do resto do processo, transferindo para as autarquias e as organizações da sociedade civil grande parte dos encargos do acolhimento, sem lhes proporcionar as condições adequadas a um efetivo cumprimento das responsabilidades atribuídas. Tal situação pode, pelo menos parcialmente, tentar compreender-se tendo em conta que o sistema português de acolhimento à escala nacional é um empreendimento emergente, ainda sujeito a muitas contingências e com um longo caminho a percorrer. Porém, no presente, além de não assegurar a cabal realização de direitos, tem suscitado inúmeros e complexos desafios à intervenção a cargo das instituições locais, confrontando-as diariamente com a urgência de encontrar soluções para as necessidades das pessoas que acolhem.

**Palavras-chave:** Refugiados; Estado; Direitos; Acolhimento; Portugal.

## Abstract

This paper brings forth the debate around the settlement of refugees in Portugal following the European Union 2015-2017 relocation programme. The proposed analysis unveils a reception and settlement system marked by contradictions between the political will, the organisational and law fundamentals and its materialisation through concrete social responses. The settlement of refugees in Portugal, though led by humanistic judicial principles, anchored in political good will and in a wide organisational compromise, is still highly limited by operational constraints, particularly manifested when it comes to put in place the very same rights that were proclaimed the political discourse and foreseen in the law. This implies a structural disproportion produced, in first instance, by the State, who manifests great availability to receive refugees and formulate law frames in accordance with international standards and recommendations, yet freeing itself from direct responsibilities regarding the implementation of the process, transferring to the municipalities and to non-governmental agencies the responsibility without providing the necessary conditions and resources to deliver an effective response. Such situation can, at least in part, be understood considering that the Portuguese system of refugee reception is relatively recent, still subject to several contingencies and needing improvement. However, in the present time, besides not being able to secure the full realisation of rights, it has given rise to numerous and complex challenges to the local NGOs intervention, confronting them daily with the urgency of finding solutions to the needs of the refugee people they have to settle.

**Key-words:** Refugees; State; Rights; Settlement; Portugal.

## Introdução

O acolhimento de refugiados<sup>1</sup> à escala da União Europeia (UE), devido à inexistência de uma sólida política comum de asilo (Bendel, 2017; Niemann & Zaun, 2018; Trauner, 2016), é um processo sujeito a diversas indefinições e fortemente condicionado pelos interesses e humores ideológicos dos Estados-membros. Daí que tenhamos orientações políticas, configurações organizacionais e experiências nacionais de acolhimento bastante heterogêneas, sobrepondo-se em larga medida ao precário sistema comum de asilo (*Common European Asylum System*) que, timidamente, começou a ganhar forma a partir do Conselho Europeu de Tampere, em 1999 (Grigonis, 2016; Zaun, 2017). É justamente à luz desta diversidade que aqui apresentamos o caso de Portugal, considerando, sobretudo, a situação mais recente de gestão política e social do fluxo de refugiados chegados ao país através do programa de recolocação da UE a partir dos campos da Grécia e da Itália (*Union Resettlement Programme*, 2015-2017).

A análise é guiada por dois grandes propósitos: (i) apreciar os posicionamentos políticos, o conjunto de direitos e a densa ecologia organizacional que, à partida e formalmente, estabelecem os fundamentos da proteção social a quem solicita asilo; (ii) aferir e compreender em que medida as orientações políticas e legais são operacionalizadas no sistema de acolhimento, em especial no âmbito dos dispositivos e das respostas sociais que configuram a instalação de refugiados à escala local. O nosso intuito é ir além da mera discursividade política e jurídica, confrontando-a com as estruturas organizacionais, procedimentos e práticas desenvolvidas no terreno. Visamos, assim, discernir dissonâncias entre os dois planos e entender algumas das principais razões e efeitos perversos que lhes são subjacentes, tendo sempre presente que a boa vontade do Estado e a pertinência da lei não chegam, ficando enredadas, amiúde, em constrangimentos operacionais que inviabilizam a materialização de direitos já consagrados (Santinho, 2013) e/ou propiciam a sua concessão com base na arbitrariedade da compaixão individual (Muftee & Lundberg, 2016).

As reflexões desenvolvidas ao longo do texto apoiam-se em elementos empíricos resultantes do trabalho de

investigação que temos realizado nos dois últimos anos sobre a organização da receção de refugiados em Portugal e as experiências locais de acolhimento, sobretudo em contextos do interior do país<sup>2</sup>. De entre as principais ações de pesquisa empírica já levadas a cabo, destacam-se as seguintes: análise documental acerca dos requerentes de asilo e das questões políticas, legais e organizacionais associadas ao fenómeno; entrevistas a técnicos em duas instituições centrais no ordenamento do sistema nacional de acolhimento (o Conselho Português para os Refugiados [CPR] e o Serviço Jesuíta aos Refugiados [JRS-Portugal]); acompanhamento dos casos de quatro concelhos (Idanha-a-Nova, Vila Real, Lamego e Amarante) que receberam refugiados ao abrigo dos compromissos portugueses no quadro do programa europeu de recolocação.

## 1- Disponibilidade política, direitos consagrados e envolvimento organizacional

Em manifesta convergência com os grandes quadros legais internacionais em matéria de direitos humanos e asilo<sup>3</sup>, Portugal é um país de acolhimento de refugiados sobretudo desde que se tornou democrático, em 1974. Porém, e considerando a situação de outros países, nestas quatro décadas o número de requerentes de asilo em Portugal foi quase sempre reduzido, com a média anual a situar-se na ordem dos 400 pedidos, de acordo com Sousa e Costa (2016, p. 104). Os mesmos autores destacam que, no âmbito do contexto europeu, “o número de requerentes de asilo em Portugal persiste como um fenómeno relativamente periférico. [...] a concessão do estatuto de refugiado tem sido objeto de alguma parcimónia”, assim se entendendo que, entre 1974 e 2014, apenas tenha sido concedida residência a 1 605 pessoas, instaladas quase sempre em Lisboa e beneficiando de um conjunto específico de respostas sociais (Sousa & Costa, 2016, p. 104-105).

Este cenário mudou substancialmente a partir de 2015, sendo que, só nesse ano, ocorreram 872 solicitações de asilo, um aumento de 97% face a 2014

(CPR, 2015). Em virtude da grande afluência ao perímetro europeu, em especial à orla mediterrânica, de populações afetadas pelas guerras civis em países do Norte de África e do Médio Oriente, a UE viu-se forçada a implementar um programa de emergência de recolocação de refugiados, acordando quotas de acolhimento para os diferentes países. Este programa, em vigor entre 2015 e 2017, representou uma estratégia política de distribuição do esforço de acolhimento pela generalidade dos Estados-membros, assistindo, assim, os países de entrada destes fluxos no espaço europeu, sobretudo a Itália e a Grécia. Ao início estava prevista a recolocação de 160 000 pessoas, sendo que, volvidos dois anos, apenas cerca de 29 000 foram, de facto, distribuídas pelos países da UE (Ariès, 2017). A quota prevista para Portugal era de 4 486 pessoas (Governo da República Portuguesa, 2016),<sup>4</sup> a qual não viria a ser alcançada, tal como sucedeu na generalidade dos demais países recetores. Desde setembro de 2015, altura de início do programa, até à sua conclusão, em finais de 2017, foram instalados em território nacional 1 520 refugiados – 1 190 vindos dos campos da Grécia e 330 da Itália – (ACM, 2018). Trata-se de pouco menos do que o contingente recebido ao longo das quatro décadas precedentes. Os dados sociodemográficos disponíveis sobre estes recentes fluxos mostram-nos que, a par de famílias provenientes maioritariamente da Síria, predominam os refugiados masculinos – sobretudo quando se trata de eritreus, em fuga da ditadura do seu país e de um sistema de recrutamento militar severo –, com idades tendencialmente situadas entre os 18 e os 35 anos (ACM, 2018; Neves, 2017).

Portugal tem evidenciado um posicionamento político e um ambiente ideológico e social manifestamente favorável à receção de refugiados. Segundo um estudo realizado pela organização não-governamental (ONG) *International Rescue Committee*, perante a questão “As you may know there is currently a civil war in Syria. How much sympathy, if any, would you say you have for Syrian refugee’s coming to your country?”, 21% dos portugueses responderam “a great deal”, 46% “a fair amount”, 18% “a small amount”, 9% “none at all” e 7% “don’t know” (IRC, 2016). O Governo português tem produzido um discurso que concebe a disponibilidade nacional para acolher refugia-

dos como um imperativo ético e civilizacional, procurando, assim, demarcar-se dos discursos isolacionistas assumidos por outros Estados-membros da UE e, de algum modo, resgatar a histórica noção identitária de um Portugal tido como aberto, humanista, multicultural e cosmopolita. A mesma perspetiva é, amiúde, reproduzida à escala do poder local, por parte de responsáveis políticos dos muitos municípios que já receberam ou estão em vias de receber refugiados. Os dois excertos que se seguem são manifestamente ilustrativos da posição política dominante no contexto português, quer à escala do poder central, quer à escala autárquica:

*Acolher digna e solidariamente quem nos procura para fugir da perseguição, da guerra, da pobreza extrema e, em muitos casos, da própria morte, é um desafio verdadeiramente civilizacional, que nos define eticamente e que nos posiciona, enquanto povo e enquanto nação, do lado de quem rejeita a construção de muros, preferindo erguer pontes entre os povos* (Eduardo Cabrita, antigo Ministro-adjunto do Governo Português, in Neto, 2017, p. 14).

*Há aqui um papel que Portugal tem tido ao longo da sua história no acolhimento de refugiados de vários cenários, a começar na nossa própria história com o Ultramar e a seguir ao 25 de Abril, com o regresso de uma enorme população... Portanto, há aqui, do nosso país, das nossas gentes, uma forma de estar, de acolhimento de quem precisa de ajuda e apoio. Foi nessa perspetiva que também entendemos aqui, em termos da Câmara Municipal, e por unanimidade, na sessão de Câmara, propor o apoio a refugiados e, portanto, desenvolvermos aqui um programa para darmos aqui um contributo* (Presidente de Câmara, 54 anos).

Os posicionamentos nacionais de abertura e comprometimento têm vindo a ser sucessivamente reforçados. No início de 2016, por exemplo, o Governo português disponibilizou-se junto da UE a receber mais 5 800 refugiados além da quota estabelecida (mais do dobro) no programa de recolocação (Governo da República Portuguesa, 2016). Mais recentemente, no quadro do novo Programa Voluntário de Reinstalação

– gerido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em estreita articulação com a Comissão Europeia – que sucede ao mecanismo comunitário de recolocação, Portugal manifestou disponibilidade para receber mais 1 010 refugiados no período de dois anos (Governo da República Portuguesa, 2017).

No que diz respeito à instalação destes contingentes populacionais no território nacional, tem havido por parte das autoridades portuguesas uma clara preocupação em assegurar uma certa dispersão geográfica. Ao contrário do que sucedeu até 2015, com os poucos refugiados que chegavam ao país a serem geralmente concentrados em Lisboa, os mais recentes e significativos fluxos levaram a que os territórios do interior de Portugal também fossem considerados na geografia do acolhimento. Há cerca de três anos, o primeiro-ministro defendia mesmo que Portugal deveria olhar para os refugiados como uma oportunidade para melhor desenvolver o território e promover o repovoamento das áreas mais desertificadas:

*Quando eu vejo o estado em que está a nossa floresta, quando vejo os antarcas da zona do pinhal, do interior, a queixarem-se da falta de mão de obra para fazer a manutenção do pinhal [eu pergunto-me]: mas está aqui tanta população [refugiados] que está habituada a trabalho agrícola, que tem capacidade de trabalhar nesta floresta, por que razão não são integradas em aldeias que estão construídas, onde as habitações existem, onde os equipamentos existem e estão a ser abandonadas pela desertificação (António Costa, in Figueiredo, 2015).*

Como esta perspetiva foi bastante criticada, o então ministro-adjunto, responsável direto pela gestão governativa do processo de recolocação, adotou uma outra justificação para a estratégia de dispersão territorial dos fluxos de refugiados que chegam a Portugal: “Não queremos levar a uma concentração excessiva, que promova a criação de potenciais guetos ou situações de conflito” (Eduardo Cabrita, entrevista à Rádio Renascença, 4/10/2016). Embora sem procurar avaliar o grau de eficácia deste planeamento, na realidade, não há, até ao momento, qualquer relato de tensões e

conflitos que envolvam refugiados<sup>5</sup>. Porém, como veremos mais adiante, a distribuição dos refugiados por territórios já muito condicionados pelos seus próprios desafios estruturais de desenvolvimento e nos quais não se criaram, sustentadamente, condições adequadas, tem suscitado muitas exigências às instituições locais responsáveis pela concretização da receção e integração destas pessoas.

O sistema português de acolhimento é regulado pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho – Concessão de asilo ou proteção subsidiária – atualizada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que transpõe para a ordem jurídica nacional diretivas comunitárias mais recentes, nomeadamente: a Diretiva n.º 2011/95/UE, do Conselho, de 13 de dezembro, sobre as condições a cumprir pelos cidadãos de países terceiros para beneficiarem de proteção e asilo; a Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, respeitante a procedimentos de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional; e a Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, definindo as normas fundamentais para os processos de acolhimento de refugiados (Diário da República, 2014, p. 2606-2637). Segundo este quadro legal, é concedida aos refugiados uma autorização de residência por um período de cinco anos, passível de renovação por iguais períodos de tempo. Os seus direitos contemplam a livre circulação no país, apoio jurídico, alojamento, acesso a programas de integração social, cuidados de saúde no Serviço Nacional de Saúde (SNS), inscrição na Segurança Social, acesso a educação e formação profissional adequadas e benefício de condições propícias à integração laboral. Procurando assegurar um conhecimento mais efetivo destes direitos, bem como proporcionar muitos outros elementos úteis, o Governo português criou um *Kit de acolhimento aos refugiados*, no qual são disponibilizados dicionários, um exemplar da Constituição Portuguesa, um cartão USB com informações diversas, materiais sobre a história e a cultura de Portugal, uma T-shirt com símbolos que referenciam necessidades do quotidiano e um cartão de telemóvel.

A chegada dos refugiados a território nacional é, num primeiro momento, organizada e agilizada externamente pelo Governo, sobretudo, pelo Ministério dos

Negócios Estrangeiros (MNE) e a sua Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP), no quadro dos acordos estabelecidos ao abrigo do programa de recolocação da UE. Internamente, o Ministério da Administração Interna (MAI), através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), assume a responsabilidade de operacionalizar a política de asilo e, bem assim, de assegurar a tramitação burocrática relacionada com os processos de regularização de residência. A organização nacional da instalação propriamente dita, tendo em vista assegurar condições favoráveis à concretização dos direitos previstos na lei, fica sob a responsabilidade do ACM. Em 2016, o ACM reconfigurou alguns dos seus serviços (*v.g.*, os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes) e criou um Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), visando uma execução mais eficiente das políticas de acolhimento e integração de refugiados, desde logo uma maior proximidade e adequação das respostas sociais às suas necessidades (ACM, 2016).

Em estreita articulação e complementaridade com as entidades públicas, é de realçar o papel das organizações da sociedade civil com quem o Estado português contratualiza a instalação das populações refugiadas. Sobressaem aqui, desde logo, duas ONG-chapéu de âmbito nacional: (i) o CPR, entidade criada em 1991 e representante do ACNUR para Portugal desde 1998; (ii) a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), criada em 2015 através da articulação de várias organizações da sociedade civil, de entre as quais se destacam o próprio CPR, a UNICEF, o Instituto de Apoio à Criança e demais entidades de matriz católica (*v.g.*, Caritas Portuguesa, Instituto Padre António Vieira, o JRS, a Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade, a Comissão Nacional Justiça e Paz e a Obra Católica das Migrações). Esta última resultou da tentativa de complementar a ação do CPR no seguimento da intensificação dos fluxos migratórios forçados rumo à Europa, direcionando a sua intervenção para o apoio aos refugiados à entrada do perímetro europeu, sobretudo na Grécia (PAR Linha da Frente – Atenas e Lesbos), e para a reinstalação de famílias e crianças em Portugal (PAR Famílias).

Ambas as ONG funcionam como uma espécie de pivôs institucionais de articulação entre o Governo nacional e os agentes locais, trabalhando de forma contratualizada com uma vasta rede de entidades do sector público e da sociedade civil em todo o país. Asseguram, assim, uma maior capacidade de acolhimento e distribuição dos refugiados pelo território. Além de uma Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR) e de um Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR) na zona de Lisboa, o CPR articula-se, localmente, sobretudo, com câmaras municipais (*v.g.*, Guimarães, Santa Maria da Feira, Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Ourém, Torres Novas, Santarém, Loures, Sintra, Oeiras e Loulé). A PAR tem como principais interlocutores locais as Misericórdias e outras IPSS. Estas entidades parceiras do CPR e da PAR à escala local, por sua vez, articulam-se com várias outras instituições públicas, privadas e associativas, quer informalmente, quer criando novas parcerias, quer, ainda, no âmbito de protocolos e procedimentos de colaboração já em vigor.

## 2- Constrangimentos e vazios no sistema de acolhimento

Tendo em conta o quadro legal vigente, bem como as orientações políticas do Governo supramencionadas, poder-se-á assumir que, em texto e em fala, Portugal evidencia uma clara recetividade para o acolhimento de refugiados e a preocupação em salvaguardar os seus direitos. Porém, o que está plasmado nos discursos nem sempre é concretizado ou, pelo menos, nos termos em que está enunciado. A visão que se tem a partir do terreno é a de um dispositivo cuja operacionalização se debate com constrangimentos estruturais variados.

Ao invés do que acontece, por exemplo, nos países nórdicos, Portugal não dispõe de uma experiência acumulada em termos de receção e integração de refugiados. Até há poucos anos, o número de refugiados que dava entrada no país, como já referimos, era relativamente baixo e a sua instalação era facilmente assegurado pelas estruturas centralizadas existentes, so-

bretudo, em Lisboa. Todavia, a partir de 2015, Portugal confrontou-se, subitamente, com a situação de ter de passar a acolher mais refugiados e com o desafio de os distribuir de modo mais equilibrado pelo território nacional, envolvendo, para tal, as autarquias e as instituições de solidariedade social. Acontece que, construir este sistema de acolhimento geograficamente muito mais disperso, apelando às respostas de entidades locais, tem levado o seu tempo e estado sujeito a múltiplos obstáculos. Neste processo, apesar da progressiva afinação dos dispositivos, ainda persistem muitas indefinições e ausências de recursos e respostas que condicionam a eficácia da intervenção social no terreno, particularmente nas regiões do interior do país. A título de comparação, a Finlândia desenvolveu, fruto de mais de quatro décadas de uma política de asilo continuada, um sistema de resposta nacional assente na interconexão entre entidades e serviços dependentes do Estado central e serviços municipais, em articulação com agências não-governamentais, centros de emprego e associações de cidadãos, a par de um sólido plano de formação dos técnicos para a interculturalidade (Turtiainen, 2012).

Tendo em conta os principais vazios e constrangimentos estruturais que afetam a receção e integração das pessoas que beneficiam de asilo em Portugal, destacamos: (i) a falta de uma preocupação sistemática em adequar o perfil dos refugiados ao perfil dos territórios que os irão receber; (ii) a escassez de tempo, recursos e *knowhow* das entidades locais para, com alguma antecedência, prepararem o acolhimento; (iii) a existência de sistema de tradução pouco eficaz, o que compromete, no imediato, a atuação dos técnicos; (iv) a debilidade das estratégias de promoção da aprendizagem da língua portuguesa, sendo rara a existência de cursos pensados e estruturados para refugiados/imigrantes; (v) a quase total inexistência de ofertas de formação profissional ajustadas ao perfil dos refugiados, bem como de uma estratégia sustentada de inserção laboral associada à aprendizagem da língua; (vi) problemas de articulação formal com (entre) alguns serviços públicos na área da saúde, segurança social, serviços de finanças e educação, entre outros.

O primeiro grande constrangimento foi identificado, desde logo, pelos corpos técnicos entrevistados, quer

nas estruturas nacionais pivôs do processo de recolocação, CPR e PAR, quer nas instituições locais responsáveis pelo acolhimento. Em parte, este problema tem origem a montante, no sistema de seleção e distribuição dos refugiados, ainda nos campos da Grécia e da Itália. Se bem que sujeitos a intensas entrevistas prévias, de acordo com os próprios refugiados, a informação que os acompanha à chegada a Portugal e encaminhada para as instituições de acolhimento é, frequentemente, parca em detalhes. Por outro lado, não são raros os casos em que afirmam ter sido escassamente informados acerca do país proposto para a recolocação, assim como sobre as características das localidades de destino. Nestas circunstâncias e perante a emergente necessidade de deslocação do centro temporário de alojamento, os refugiados nem sempre são considerados na sua individualidade e idiossincrasias. Assim, com relativa frequência, indivíduos cujas raízes familiares e história pessoal sempre estiveram ligadas a contextos citadinos e a espaços de vivência cosmopolita, veem-se recolocados em destinos desloca- dos dos centros urbanos.

Esta condição acaba por estar relacionada com o segundo constrangimento. Os intervenientes locais auscultados, quer nas Misericórdias, quer em municípios ou em instituições de solidariedade social, comungaram da ideia de que, entre o momento em que foram informados da eminência de receberem refugiados e a sua efetiva receção, pouco tempo existiu para preparativos e que a informação pessoal facultada acerca dos mesmos foi muito limitada. Paralelamente, foi-nos dada a observar – e reconhecida por praticamente todos os técnicos entrevistados, entre os quais se incluem assistentes sociais, psicólogos e profissionais da área da educação – a ausência de *knowhow*, treino e experiência de intervenção com este tipo de público. Perante esta debilidade, mais visível em contextos distantes dos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto, os técnicos admitiram recorrer a expedientes de intervenção utilizados usualmente com os públicos habituais ou à improvisação de procedimentos, adaptando ações e readequando recursos comuns a outras respostas, algo observado com mais detalhe por Carvalho (2017) no contexto do norte de Portugal.

Um constrangimento gritante, identificado pelos técnicos locais como o grande obstáculo inicial no processo de integração, remete para a dificuldade em assegurar acompanhamento na tradução da língua materna dos refugiados. Embora o dispositivo nacional preveja a disponibilidade de linhas diretas de telefone com tradutores, o volume de casos torna inviável o funcionamento deste recurso em determinados momentos. Para os técnicos, as dificuldades linguísticas são mais notórias por altura dos primeiros contactos e durante o acesso a serviços sociais, educativos e públicos fundamentais no processo de instalação (*v.g.*, registo e consultas médicas nos centros de saúde, matrículas na escola e infantário, registo na autoridade fiscal). Em meios urbanos mais cosmopolitas, ou onde existam estruturas de ciência, cultura e empresariais, é mais fácil aceder a redes de voluntariado através das quais se assegura a disponibilidade de intérpretes (ainda que não profissionais) de línguas nativas de boa parte dos refugiados, como é o caso do árabe. Nos territórios do interior do país, por seu lado, esse recurso é mais escasso, senão mesmo inexistente, agravando o peso deste constrangimento<sup>6</sup>.

A aprendizagem da língua do país de destino é, reconhecidamente, um fator crucial de todo o processo de acolhimento (Turtiainen, 2012; Valtonen, 2008, 2015) e, a par da formação profissional, um vetor central dos dispositivos de integração (CEDEFOP, 2017; Scholten *et al.*, 2017). Salvo as exceções de programas mais estruturados, como o do município de Guimarães (*Guimarães Acolbe*) ou o caso do CPR, na área metropolitana de Lisboa, não é fácil encontrar planos específicos e devidamente organizados-integrados de ensino da língua portuguesa. Quando dizemos organizados-integrados, entendemos como devendo estar articulados com entidades responsáveis, localmente, pela formação profissional, centros de emprego e sistema escolar, sem esquecer o recurso a dispositivos didáticos e pedagógicos adequados às especificidades desta população migrante (Kluzer, Ferrari & Centeno, 2011). No caso de Vila Real, numa instituição de solidariedade do concelho, constatámos que as aulas de português eram asseguradas por uma enfermeira em regime de voluntariado. Se bem que está contemplada a inserção imediata das crianças no sistema escolar formal, o ensino do português para os adultos revelou,

nestes contextos mais periféricos, depender muito de arranjos de última hora, baseados na mobilização das redes e contactos informais das instituições e/ou dos técnicos que nelas trabalham.

Como já tivemos oportunidade de referir, este aspeto do ensino da língua portuguesa está diretamente relacionado com a inserção socio-laboral. Programas mais estruturados, como é o caso do *Guimarães Acolbe*, interpretam esta relação e integram a aprendizagem da língua com a formação e a colocação profissional. Contudo, há que ter em consideração as características do território, as respetivas dinâmicas socioeconómicas e a consistência do tecido empresarial e de serviços. Territórios de mais baixa densidade apresentam debilidades estruturais, em particular ao nível da disponibilidade de formação e de emprego, que acabam por dificultar a inserção socio-laboral de refugiados e, desse modo, inviabilizar os ganhos decorrentes de uma abordagem integrada que englobe, em simultâneo, aprendizagem da língua, formação e experiência profissional.

Transversal a praticamente todo o território, tal como foi reconhecido por técnicos locais e responsáveis institucionais, são as dificuldades de articulação formal entre alguns serviços públicos, e, em determinadas situações, os atrasos nos procedimentos burocráticos devido a desinformação ou ausência de informação nos próprios serviços. Ao auscultar intervenientes que têm lidado com processos em grandes centros urbanos, como Lisboa, e em concelhos do interior, como Idanha-a-Nova, ficou a ideia de que, fruto da proximidade e mesmo maior informalidade das redes de relacionamento interpessoal e interinstitucional, a resolução das dificuldades junto dos serviços acaba por ser mais célere no interior do que nos meios urbanos. Tal circunstância é, também, reveladora da fragilidade do sistema e do modo como, na prática, está sujeito a obstáculos de variada ordem, tornando a integração, frequentemente, muito dependente de arranjos informais, das disponibilidades pessoais e redes de contactos dos técnicos incumbidos de receber e acompanhar os refugiados.

Em certa medida, compreendemos estes constrangimentos, pois a construção de um sistema nacional de

acolhimento coerente e eficaz é um processo demorado. Não é por estar já delineado no texto da lei e haver vontade política que, subitamente, esse sistema funciona. Para tal, é necessário fomentar melhores condições para as entidades locais e para a atuação dos técnicos. É que estas entidades e as suas equipas de profissionais, realizando todo o trabalho de proximidade nas diferentes áreas essenciais à adequada integração dos refugiados e à salvaguarda dos seus direitos (*v.g.*, saúde, educação, aprendizagem da língua, formação, emprego, habitação), são as mais sobrecarregadas com a necessidade de assegurar respostas sociais adequadas e imediatas. Esta sobrecarga tem-se intensificado nas últimas décadas, fruto de processos de desprofissionalização, precarização laboral e submersão em tarefas burocráticas e administrativas dos quadros técnicos responsáveis pela intervenção social, numa tendência observável, tanto em Portugal, como noutros países da UE (Ioakimidis, Santos & Herrero, 2014; Spolander *et al.*, 2014; Spolander, Engelbrecht & Sansfaçon, 2016; Webb, 2006). Ainda que exista uma estreita articulação com os técnicos do CPR e da PAR (os quais fazem visitas ao terreno periodicamente), estas duas ONG acabam por estar mais distantes, e o poder central ainda mais, das premências com que se confrontam as autarquias, as Misericórdias e os demais agentes locais na sua convivência quotidiana com os refugiados.

Idanha-a-Nova apresenta um exemplo que põe em evidência a imparidade de que vimos falando entre as orientações de política e as condições efetivas de assistência continuada. Inicialmente apostada em acolher um contingente de mais de uma dezena de indivíduos, a Câmara Municipal preparou infraestruturas de alojamento num edifício situado numa aldeia próxima da sede do concelho, ao abrigo de um protocolo com o CPR. Todavia, o número de refugiados efetivamente acolhidos acabou por ficar aquém do previsto, sendo que em março de 2017 restavam apenas quatro (três eritreus e 1 iraquiano) de um grupo inicial de uma dezena de elementos. Os técnicos que acompanharam o caso a partir do município salientaram a ausência de informação biográfica e médica prévia à receção. Por outro lado, dadas as características do território em causa – desde logo, a inexistência de uma rede de estruturas e serviços socioeducativos – foram

confrontados com uma grande dificuldade inicial em providenciar uma solução de ensino do português estável e durável. Para os refugiados, essa aprendizagem acabava por estar reduzida aos recursos disponibilizados na internet pelo ACM, através da Plataforma de Português Online (<https://pptonline.acm.gov.pt>), um sítio interativo desenhado para introduzir migrantes na língua portuguesa, independentemente da sua origem e condição. Já no acesso aos serviços de saúde, embora os técnicos e os refugiados inquiridos tenham reportado alguns problemas burocráticos e de comunicação, deixaram entender que a familiaridade subjacente às redes de contacto locais acabou por atuar como fator facilitador da resolução de impasses, mal-entendidos e obstáculos diversos.

Perante a ausência de um tecido económico diversificado e gerador de postos de trabalho, Idanha-a-Nova encontra a esse nível um grande obstáculo à receção de contingentes mais alargados de refugiados e à sua posterior inserção laboral. Contudo, mais uma vez, os arranjos locais a partir da proximidade social entre diferentes *stakeholders* proporcionam interessantes soluções de integração, sendo criativamente exploradas e aproveitadas as oportunidades oferecidas pelo território. O “sucesso” da integração socio-laboral de dois refugiados eritreus em Idanha-a-Nova que ecoou recentemente nos media resultou, em grande parte, do entrosamento entre os serviços municipais encarregados de acompanhar o acolhimento e o tecido empresarial do concelho (Euronews, 2018). Neste caso, e seguindo-se uma estratégia simultaneamente ocupacional e de integração social e profissional, os indivíduos foram colocados numa empresa agrícola. Aí foram desenvolvendo competências laborais e encontrando, paulatinamente, espaços de socialização com portugueses e de familiarização com a língua e as culturas nacional e local.

Considerando os muitos encargos que pendem sobre as entidades locais e o modo como, amiúde, sem grandes apoios, tentam “desenrascar” soluções para os problemas, permite-nos depreender – em linha com as observações de Santinho (2013) – que, apesar das boas intenções macro-políticas, o trabalho de intervenção social com refugiados ainda tem inúmeros obstáculos, contingências, indefinições e vazios pela



frente. Não basta haver uma lei adequada, que salvguarde direitos fundamentais, e vontade política do Estado para conceder asilo. Da “lei nos livros” à “lei em ação” (Nelken, 1984) vai uma grande diferença, bem como da vontade e do discurso político à existência de condições estruturais efetivas para intervir e integrar.

### 3- Breves considerações prospetivas

Tanto à escala europeia, como nacional, verifica-se uma indefinição de políticas e procedimentos que garantam condições para um acolhimento sistematizado e sustentado das populações refugiadas (Grigonis, 2016; Santinho, 2017). Em face dos diversos constrangimentos, as perspetivas de estabelecimento de estruturas eficazes de receção e integração de refugiados não serão as mais otimistas, sobretudo nos meios rurais e em países que, como Portugal, têm menos experiência e tradição de asilo. Este pessimismo deriva, desde logo, da constatação da existência de vulnerabilidades estruturais crónicas, que tendem a traduzir-se em dificuldades mais ou menos acentuadas na produção de respostas sociais em esferas fundamentais da vida quotidiana.

Ora, para acolher condignamente imigrantes que solicitam asilo é fundamental, antes de mais, que os contextos para onde são encaminhados disponham de condições socioeconómicas adequadas e de uma rede eficiente de apoios institucionais e de proteção social. Acima de tudo, é importante que existam serviços especificamente delineados tendo em conta os perfis biográficos e as expectativas de vida dos indivíduos (Turtiainen, 2012). Porém, essa ainda não é a norma em Portugal. Fora de programas especiais ou da alçada de instituições que trabalham específica e exclusivamente com refugiados, como são os casos do CPR e do JRS, os recursos e dispositivos de proteção social utilizados pelos técnicos não foram concebidos em função das situações e idiosincrasias das pessoas refugiadas. Tal é revelador do modo como, em Portugal, o compromisso político do Estado perante a recolocação de requerentes de asilo correspondeu a uma

transferência de responsabilidades para a sociedade civil (em particular para o sector das ONG), fazendo dela uma espécie de “Estado-sombra” (Wolch, 1990), sem lhe assegurar as necessárias competências e recursos. Em contextos rurais afetados pelo declínio demográfico, pelo envelhecimento, perda de massa crítica e retração do capital social, esta transferência pouco criteriosa de responsabilidades do Estado acarreta um peso acrescido e insustentável para as instituições da sociedade civil. Parece-nos, contudo, que podem ser identificadas oportunidades nestes contextos, considerando a proximidade/familiaridade entre *stakeholders*, instituições e a generalidade das pessoas, para experiências de acolhimento que permitam um acompanhamento mais próximo dos indivíduos e uma maior participação da comunidade acolhedora ao longo de todo o processo, como o caso de Idanha-a-Nova parece sugerir (Euronews, 2018).

Aos muitos desafios que, em Portugal, se colocam à instalação de refugiados acresce a quase inexistência académica e institucional do chamado *settlement social work* (trabalho social de acolhimento), entendido por Valtonen (2008) como um conjunto de abordagens transculturais, anti-opressivas e etnicamente sensíveis que visam a promoção da cidadania dos imigrantes e a harmonização das suas relações com os habitantes locais. Tal implica abordagens à escala comunitária, tendo em vista estimular a capacidade de agência e afirmação cívica das pessoas refugiadas e, por outro lado, potenciar a informação e educação para a alteridade cultural junto das comunidades de acolhimento. Em princípio menos expostos à diversidade, os meios rurais suscitam, certamente, especial cuidado e estratégia nestas ações de promoção da disponibilidade social local para a receção e a integração. Como destaca o UNHCR (2013, p. 2), nos processos de acolhimento é fundamental ter sempre presente que a integração é

*A mutual, dynamic, multifaceted and ongoing process. From a refugee perspective, integration requires a preparedness to adapt to the lifestyle of the host society without having to lose one's own cultural identity. From the point of view of the host society, it requires a willingness for communities to be welcoming and responsive to refugees and for public institutions to meet the needs of a diverse population.*

Isto significa que a atuação dos técnicos deve afastar-se de eventuais tendências (neo)assimilacionistas (Ambrosini & Boccagni, 2015), segundo as quais se faz depender a integração dos imigrantes refugiados da sua disponibilidade e habilidade para se adaptarem aos valores e modos de vida dominantes dos contextos onde são instalados. Em alternativa, os seus posicionamentos e práticas deverão guiar-se pelo modelo do cosmopolitismo, o qual pressupõe uma simultaneidade inclusiva de particularidades culturais conviventes e o reconhecimento efetivo e positivo das diferenças, sem lógicas dicotômicas de exclusão, sem fantasmas face ao “outro” e sem hierarquias ou processos de dissolução ou assimilação (Sacramento, 2016).

Trata-se, acima de tudo, de construir a intervenção social com base num princípio de consagração dos direitos e promotora dos mesmos. Assumindo que o acesso à educação, ao ensino da língua, à inserção socio-laboral, aos serviços de saúde e bens culturais constituem vetores fundamentais de uma política de direitos sociais, será legítimo pensar que a sua não concretização pode agravar a vulnerabilidade dos indivíduos. A esta assunção está subjacente a ideia de que a democracia e a consagração dos direitos cívicos não são, por si mesmos, garante da liberdade, da justiça social e da autorrealização. Tal remete para a coexistência, em moldes paradoxais, de princípios democráticos e de condições sistémicas geradoras de opressão, ao não permitirem o cabal cumprimento dos direitos que, em tese e mesmo em lei, se presume estarem garantidos aos indivíduos.

Estaremos, nesta perspetiva, próximos do que Galtung (1969) classificou como “violência estrutural”, ou seja, a existência de uma violência difusamente inscrita na própria organização estrutural da sociedade, que, por não estar diretamente associada a ações e posições deliberadas de determinados agentes, instituições e atores sociais, pela sua natureza tácita, tem tendência a ser interpretada como “natural”. À luz deste conceito, ganha corpo a ideia de que o atual sistema de acolhimento, apesar da abertura da hierarquia política, da benevolência dos seus principais agentes institucionais e da célere transposição de diretivas e recomendações estatutárias internacionais, se não funcionar em toda a extensão através de um dispositivo

técnica e cientificamente estruturado, dotado de recursos e integrador das dimensões educativa, socio-laboral, participativa e saúde, não só pode ficar aquém do cumprimento dos objetivos mais imediatos da proteção das pessoas refugiadas, como tornar-se num agente violentador ao não cumprir a promoção cabal dos respetivos direitos.

## Conclusão

O acolhimento de refugiados em Portugal encontra-se permeado por evidentes dissonâncias entre um regime de intenções político-jurídicas-humanitárias de salvaguarda de direitos e as operações de produção de respostas sociais de proximidade tendo em vista assegurar a fruição desses mesmos direitos. Por um lado, o Estado português tem evidenciado uma postura franca e cosmopolita perante a chamada “crise dos refugiados”, além de pautar-se por um quadro legal em consonância com direitos fundamentais e de procurar assegurar um amplo envolvimento organizacional multisectorial no processo de receção e integração. Por outro lado, muitos dos territórios que, nos últimos três anos, têm vindo a receber estes fluxos de pessoas, em especial no interior do país, além dos seus problemas crónicos de desenvolvimento, não foram previamente dotados de recursos, estruturas e competências essenciais para funcionarem de facto como contextos de asilo, o que tem suscitado inúmeros desafios aos processos de intervenção a cargo das instituições locais.

Temos, assim, um sistema de acolhimento tutelado por sólidos princípios jurídicos humanistas, insuflado de boa vontade política e escorado numa significativa transversalidade organizacional, mas ainda muito limitado por constrangimentos operacionais vários que se manifestam de forma particularmente expressiva quando urge concretizar a proteção social anunciada no Direito e na retórica política. Estes constrangimentos decorrem, principalmente, de um Estado de duas faces, semelhante a Jano: demonstra grande disponibilidade e planeia em traços gerais, em linha com a lei e as recomendações e boas práticas internacionais, ao mesmo tempo que tende a desresponsabilizar-se da

operacionalização propriamente dita do processo, transferindo, apressadamente, para as autarquias e para as organizações da sociedade civil grande parte dos encargos subjacentes à materialização do acolhimento, sem lhes proporcionar as condições adequadas a um efetivo cumprimento das responsabilidades atribuídas.

Com escassos recursos, dispersas por muitas áreas de intervenção e com pouca experiência em matéria de asilo, muitas das entidades que, no terreno, são confrontadas, diariamente, com a urgência de encontrar soluções para as necessidades dos refugiados acabam, amiúde, por (tentar) improvisar soluções de recurso, mormente através das redes de conhecimentos locais dos seus técnicos e da capacidade de adaptação de dispositivos de assistência social já existentes para outros públicos. Contudo, por mais empenhada, criativa e meritória que seja a sua atuação, dificilmente têm possibilidades para assegurar a cabal realização das prerrogativas e da proteção social estatuídas na lei e consagradas na já extensa literatura científica. Como resultado desta situação de direitos truncados emergem formas de vulnerabilidade e de violência estrutural que, entre outras causas, têm contribuído para a saída do país de quase metade dos refugiados recebidos.

Para inverter o cenário é fundamental que o Estado seja conseqüente com os seus compromissos, criando um sistema de acolhimento com condições operacionais para que os direitos possam ser transpostos do papel para a vida de todos os dias das pessoas refugiadas. É óbvio que isto não se consegue repentinamente, ainda para mais quando os recursos de receção e de integração estiveram, até finais de 2015, muito circunscritos a Lisboa e dimensionados para receber pequenos contingentes de refugiados. Em Portugal, o acolhimento à escala nacional é um sistema ainda emergente, sobretudo quando comparado com o dos países nórdicos. Daí que alguns vazios e constrangimentos possam também ser entendidos em função de se tratar de um empreendimento ainda em curso, sujeito a muitas contingências e com um longo caminho a percorrer. Importa é continuar o caminho, rejeitando legitimidade a qualquer tipo de aproveitamento político-ideológico das imperfeições do sistema para defender uma eventual recusa de acolhimento de refugiados

com base no argumento de que o país não tem condições para tal. Estas condições não são de geração espontânea; vão-se construindo gradualmente.

## Referências bibliográficas

- ACM (2016). Apoio à integração de pessoas refugiadas. Disponível em: <<http://www.acm.gov.pt/-/apoio-a-integracao-de-pessoas-refugiadas>> (acesso em 06/09/2018).
- ACM (2018). *Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas – Programa de recolocação*. Lisboa: ACM. Disponível em: <[https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio\\_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas\\_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b)> (acesso em 02/09/2018).
- ACNUDH (2001). *A Carta Internacional dos Direitos Humanos*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos.
- Ambrosini, M., & Boccagni, P. (2015). Urban multiculturalism beyond the “backlash”: new discourses and different practices in immigrant policies across European cities. *Journal of Intercultural Studies*, 36(1), 35-53.
- Ariès, Q. (2017). Brussels wants new refugee resettlement scheme, with 50,000 targe. *Político*. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/brussels-wants-new-refugee-resettlement-scheme-with-50000-target/>> (acesso em 04/09/2018).
- Bendel, P. (2017). *EU refugee policy in crisis: blockades, decisions, solutions*. Bona: Friedrich-Ebert-Stiftung/Department of Economic and Social Policy.
- Carvalho, S. (2017). *O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal: procedimentos e práticas de intervenção* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- CEDEFOP (2017). *Briefing note: vocational education and training: bridging refugee and employer needs*. Thessaloniki: European Union European Centre for the Development of Vocational Training.
- CPR (2015). Relatório de atividades 2015. Disponível em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/RelatorioCPR2015.pdf>> (acesso em 04/09/2018).

- Diário da República (2014). Decreto-Lei n.º 26/2014, de 5 de maio. 1.ª série, 85, 2606-2637.
- Euronews (2018). Refugiados encontram a sorte em Portugal. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2018/07/20/refugiados-encontram-a-sorte-e-m-portugal>> (acesso em 11/09/2018).
- Figueiredo, C. (2015). Costa quer refugiados a trabalhar nas florestas. *Expresso*, 3 setembro.
- Frechaut, M. (2017). Migrantes ou refugiados, a escolha das palavras importa mesmo?, *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, 11, 5-6.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research, *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Governo da República Portuguesa (2016). Portugal tem “atitude que todos os estados da UE devem ter” na crise dos refugiados. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20160219-pm-ue-migrantes>> (acesso em 16/03/2017).
- Governo da República Portuguesa (2017). Portugal disponível para acolher mais 1010 refugiados. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-disponivel-para-acolher-mais-1010-refugiados>> (acesso em 05/09/2018).
- Grigonis, S. (2016). EU in the face of migrant crisis: reasons for ineffective human rights protection. *International of Comparative Jurisprudence*, 2(2), 93-98.
- Henriques, J. (2017). Perdeu-se o rasto a 15 menores que chegaram sozinhos ao país. *Jornal Público*, 17 março.
- Ioakimidis, V., Santos, C. C., & Herrero, I. M. (2014). Reconceptualizing social work in times of crisis: an examination of the cases of Greece, Spain and Portugal. *International Social Work*, 57(4), 285-300.
- IRC (2016). International Rescue Committee survey shows sympathy for Syrian refugees across Europe; economic pressures frequently cited as a concern. Disponível em: <<https://www.rescue.org/press-release/international-rescue-committee-survey-shows-sympathy-syrian-refugees-across-europe>> (acesso em 18/03/2017).
- Kluzer, S., Ferrari, A., & Centeno, C. (2011). *Language learning by adult migrants: policy challenges and ICT responses*. Sevilha: European Commission Joint Research Centre.
- LUSA (2017). Dois em cada cinco refugiados recolocados em Portugal abandonam o país. *Público*, 9 maio.
- Muftee, M., & Lundberg, A. (2016). Providing rights through individual compassion: the ambivalent rights talk within refugee resettlement work. *Nordic Journal of Migration Research*, 6(3), 140-147.
- Nelken, D. (1984). Law in action or living law? Back to the beginning in sociology of law. *Legal Studies*, 4, 157-182.
- Neto, C. (2017). À conversa com... Eduardo Cabrita. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, 11, 14-15.
- Neves, C. (2017). Refugiados homens chegam da Eritreia e sem direito a retorno. *Diário de Notícias*, 15 janeiro.
- Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3-22.
- Padilla, B., & Goldberg, A. (2017). Dimensiones reales y simbólicas de la crisis de refugiados en Europa: un análisis crítico desde Portugal. *REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 25(51), 11-27.
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2013). Diretiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia*, L180, 60-94. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>> (acesso em 03/09/2018).
- Sacramento, O. (2016). A Europa, as migrações e o cosmopolitismo. *Revista Pensamiento Americano*, 9(17), 19-31.
- Santinho, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege?. *Etnográfica*, 17(1), 5-29.
- Santinho, M. C. (2017). “Fugir” de Portugal, ou deficiência na integração? Refugiados em trânsito. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, 12, 7-8.
- Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J., & Ypma, R. (2017). *Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Roterdão: Erasmus University Rotterdam.
- Sousa, L., & Costa, P. (2016). A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal (1975-2015). In S. David (Ed.), *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária* (pp. 103-128). Lisboa: CEJ.
- Spolander, G., Engelbrecht, L., Martin, L., Strydom, M., Pervova, I., Marjanen, P., & Adaikalam, F. (2014). The implications of neoliberalism for social work: reflections from a six-country international research collaboration. *International Social Work*, 57(4), 301-312.

- Spolander, G., Engelbrecht, L., & Sansfaçon, A. (2016). Social work and macro-economic neoliberalism: beyond the social justice rhetoric. *European Journal of Social Work*, 19(5), 634-649.
- Trauner, F. (2016). Asylum policy: the EU's "crises" and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38(3), 311-325.
- Turtiainen, K. (2012). *Possibilities of trust and recognition between refugees and authorities. Resettlement as a part of durable solutions of forced migration* (Tese de Doutoramento). University of Jyväskylä, Finlândia.
- UNHCR (2011). *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*. Genebra: UNHCR. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>> (acesso em 03/09/2018).
- UNHCR (2013). *The integration of resettled refugees: essentials for establishing a resettlement programme and fundamentals for sustainable resettlement programmes*. Genebra: UNHCR. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/52a6d85b6.pdf>> (acesso em 13/09/2018).
- UNHCR (2016). "Refugees" and "migrants". Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html>> (acesso em 04/09/2018).
- Valtonen, K. (2008). *Social work and migration: immigrant and refugee settlement and integration*. Oxon: Ashgate Publishing.
- Valtonen, K. (2015). *Social work and integration in immigrant communities: framing the field*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Webb, S. A. (2006). Risk, regulation and neoliberalism. In *Social work in a risk society: social and political perspectives* (pp. 49-78). Nova Iorque: Palgrave Publishers.
- Wolch, J. (1990). *The shadow state: government and voluntary sector in transition*. Nova Iorque: The Foundation Center.
- Zaun, N. (2017). *EU asylum policies: the power of strong regulating states*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## Notas:

- [1] Optamos por utilizar sempre a designação de "refugiados" em detrimento de "migrantes forçados", pois, como destaca Frechaut (2017, p. 6), "A escolha das palavras importa. É essencial que se compreenda que migrantes e refugiados chegam diariamente à Europa e mesmo que todos estejam a migrar, nem todos os migrantes são refugiados ou requerentes de asilo e nem todos os estrangeiros são migrantes". Além do mais, é fundamental ter em conta que "referring to refugees as 'forced migrants' shifts attention away from the specific needs of refugees and from the legal obligations the international community has agreed upon to address them" (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2016, s.p.).
- [2] Este trabalho é financiado por: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, na sua componente FEDER, através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) [Projeto n.º 006971 (UID/SOC/04011); Referência do Financiamento: POCI-01-0145-FEDER-006971]; e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito do projeto UID/SOC/04011/2013.
- [3] Nomeadamente, a Carta Internacional dos Direitos Humanos, de 1948 (ACNUDH, 2001), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1951 (UNHCR, 2011), e a Diretiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2013) sobre a concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.
- [4] Segundo o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, 2018), Portugal teria manifestado, desde logo, "disponibilidade para o acolhimento, ao longo dos dois anos seguintes, de 4 574 refugiados – número que seria revisto em alta pelo XXI Governo Constitucional que reforçou essa disponibilidade até um máximo de 10 000 indivíduos, quer pelo mecanismo de recolocação, quer por acordos bilaterais a estabelecer".
- [5] Apesar da disponibilidade social e de não haver em Portugal movimentos sociais e políticos relevantes contrários ao acolhimento, é bastante significativa a quantidade de refugiados que acabam por abandonar o país pouco tempo após a chegada, mais em concreto, cerca de dois em cada cinco (41,4%), de acordo com o Governo português (LUSA, 2017; Padilla & Goldberg, 2017). A maioria desloca-se para os destinos (v.g., Alemanha, países nórdicos) onde, eventualmente, até já têm familiares e amigos, e que imaginam como geografias mais propícias a uma vida melhor. Nalguns casos, este abandono é protagonizado por menores não acompanhados. Só a Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR) do CPR, em 2016, perdeu o rasto a 15 jovens refugiados com idades entre 15 e 17 anos (Henriques, 2017, p. 12).
- [6] A título de exemplo, no caso de uma instituição de solidariedade social de Vila Real, confrontada com a necessidade de tradução de árabe, face a dificuldades no acesso à linha telefó-

Entre direitos consagrados e constrangimentos operacionais

nica, acabou por recorrer, *pro bono*, ao apoio de dois investigadores da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro fluentes nesse idioma.

---