

PAULO COSTA, LÚCIO SOUSA, BÁRBARA BÄCKSTRÖM,
OLGA MAGANO & ROSANA ALBUQUERQUE

pmcosta@uab.pt; lucio.sousa@uab.pt; barbara.backstrom@uab.
pt; olga.magano@uab.pt; rosana.albuquerque@uab.pt

CEMRI - UNIVERSIDADE ABERTA

O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS RECOLOCADOS EM PORTUGAL: A INTERVENÇÃO DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS

RESUMO

O afluxo de refugiados à Europa e a implementação de um programa europeu de recolocação é um desafio para a União Europeia, mas também para Portugal, o qual se mostrou bastante recetivo para acolher um elevado número de refugiados, tendo, para o efeito, a Comissão Europeia estabelecido uma quota nacional de 1.642 refugiados.

Face à ausência de uma tradição histórica de acolhimento de refugiados e à falta de estruturas estatais para o fazer, o programa de recolocação português está largamente fundado na sociedade civil, que independentemente da decisão política se mobilizou nesse sentido.

Deste modo, o acolhimento dos refugiados recolocados em Portugal foi desenvolvido por um conjunto de organizações caracterizadas pela diversidade institucional e de objetivos e pela dispersão geográfica.

Para compreender o modo como este processo está a decorrer, nomeadamente o papel e as práticas das instituições locais, estamos a realizar o projeto de investigação “Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento”.

Em termos metodológicos, é feita uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos. Assim, numa primeira fase, foram realizadas entrevistas exploratórias a representantes de entidades públicas e instituições privadas com intervenção no processo de acolhimento, com o objetivo de nos permitir fazer uma primeira aproximação ao objeto de estudo e perceber os principais eixos do fenómeno social em análise. Numa segunda fase, foi aplicado um questionário online às instituições envolvidas com o objetivo de perceber quais as suas motivações, como decorreu o processo de acolhimento e que balanço fazem do mesmo. Neste texto apresenta-se uma síntese preliminar parcial dos dados recolhidos.

Os resultados preliminares recolhidos mostram que ocorreu um movimento significativo de mobilização social e institucional em Portugal, por razões de carácter solidário e humanitário, com numerosas instituições locais a acolherem e a acompanharem o processo de integração dos refugiados recolocados, apesar da maioria delas não ter qualquer experiência prévia de trabalho com refugiados.

PALAVRAS-CHAVE

Refugiados; acolhimento; instituições; Portugal

INTRODUÇÃO

A intensificação do fluxo de refugiados para a Europa durante os anos de 2014 e 2015, em especial de sírios que fugiam da guerra civil no seu país, colocou sobre grande pressão o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), mostrando as suas limitações e as dificuldades na implementação de uma política comum de asilo (Comissão Europeia, 2016).

A criação do SECA visou edificar um processo de asilo comum e um estatuto uniforme no espaço da União Europeia¹. Para isso, ele está estruturado nos seguintes grandes princípios:

- a) os refugiados não têm o direito de escolher o Estado em que querem apresentar o pedido de asilo ou em que desejam instalar-se;
- b) cada pedido de asilo será examinado apenas por um Estado-Membro;
- c) são estabelecidos critérios para determinar qual o Estado responsável pelo exame do pedido;
- d) são definidos mecanismos de transferência de refugiados entre os Estados-Membro: tomada a cargo e retomada a cargo.

Como um dos critérios para determinar o Estado responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional é o do Estado pelo qual o refugiado se apresentou ou pelo qual entrou, e tendo em conta que os principais pontos de entrada deste fluxo recente de refugiados na Europa se situaram na Grécia e na Itália, supostamente caberia a estes dois países a apreciação dos pedidos de proteção internacional apresentados e o acolhimento das pessoas a quem fosse concedido esse estatuto.

No entanto, a dimensão dos fluxos de pessoas tornou esta via quase impraticável, pelo que a única possibilidade encontrada para enfrentar o problema foi a ativação da resposta de emergência prevista no artigo 78.º,

¹ A decisão de criação do SECA foi formalizada no Conselho Europeu de Tampere (1999). Após a aprovação do Tratado de Lisboa (2010), o artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, passou a preconizar que a União Europeia deve desenvolver uma política comum em matéria de asilo, protecção subsidiária e protecção temporária.

n.º 3 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, o qual permite a adoção de medidas provisórias pela Comissão Europeia em caso de “um súbito fluxo de nacionais de países terceiros”².

Para o efeito, a Comissão Europeia implementou um processo de recolocação de requerentes de proteção internacional através do estabelecimento de um mecanismo de distribuição de pessoas pelos vários Estados-membros, baseado em critérios como a dimensão da população, o PIB, o número de pedidos de asilo espontâneos recebidos e de reinstalações aceites e a taxa de desemprego (Comissão Europeia, 2015, p. 19). A aprovação deste mecanismo distributivo mereceu a oposição ativa de vários Estados-membros, nos quais não se incluiu Portugal que mostrou publicamente a sua disponibilidade para receber um número elevado de refugiados (em particular a partir da mudança de Governo em 2015).

A Comissão Europeia adotou ainda uma abordagem denominada de *hotspot*, a qual consistiu na criação de centros de registo de refugiados na Grécia e em Itália, nos quais os requerentes são identificados, entrevistados e é recolhida informação como, por exemplo, as impressões digitais. Para o desenvolvimento destas atividades, as autoridades gregas e italianas contaram com o apoio de diversas agências europeias: o European Asylum Support Office (EASO), a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex) e a European Policy Office (Europol) (Comissão Europeia, 2015, p. 6; Parlamento Europeu, 2016, p. 59). Esta informação pessoal recolhida é posteriormente transmitida às autoridades nacionais que ficam responsáveis pelo acolhimento dos refugiados.

Através da Decisão (UE) 2015/1601, do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que aprovou as medidas provisórias em favor da Itália e da Grécia e o programa de recolocação, foi estabelecido um contingente de 1642 pessoas a serem recebidas por Portugal, sendo 388 provenientes de Itália e 1.254 da Grécia. Até 7 de março de 2018, Portugal recebeu 340 pessoas com origem em Itália e 1.192 pessoas provenientes da Grécia, ou seja, um total de 1.532 refugiados (Comissão Europeia, 2018, anexo 4).

A chegada de um tão elevado número de refugiados a Portugal, não sendo uma novidade, teve, no entanto, características únicas, dado que o envolvimento da sociedade civil foi essencial no processo de acolhimento e integração. Esta participação alargou em muito o leque de entidades que, até então, tinham tido experiências de receção e integração de refugiados, ao mesmo tempo que a sua dispersão geográfica promoveu uma política

² Retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>

de disseminação dos refugiados recolocados que foi assumida como paradigma por parte de todos os agentes envolvidos, estatais e não estatais.

Tendo em conta que estas características de dispersão geográfica dos refugiados e de diversidade institucional das organizações envolvidas no acolhimento e acompanhamento das pessoas recebidas são, em certa medida, uma novidade no contexto português, foi elaborada e apresentada a candidatura do projeto “Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento” ao Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI), com o objetivo de recolher informação e refletir sobre o modo como decorreu o processo de acolhimento e integração de refugiados recolocados em Portugal.

Deste modo, este projeto visa analisar o modo como as práticas desenvolvidas pelas instituições locais de acolhimento têm permitido implementar o programa português de recolocação e os reflexos que isso tem na política de integração social de refugiados. Como pressupostos base da investigação entendemos que o processo de integração resulta de uma adaptação e gestão de expectativas e frustrações por parte dos refugiados e por parte da sociedade de acolhimento e que ele, ainda que esteja delimitado por políticas e normas europeias e nacionais, resulta em grande medida de ações concretas desenvolvidas a nível local.

Procura-se assim conhecer uma temática emergente em Portugal e obter elementos que possibilitem problematizar o tema do ponto de vista científico, assim como contribuir para a produção de recomendações sobre medidas a adotar a partir da análise e da avaliação sobre o modo como este processo de recolocação e integração tem estado a ser desenvolvido.

No âmbito deste projeto, numa fase inicial foram realizadas entrevistas a representantes de entidades públicas e de instituições da sociedade civil que tiveram um papel de coordenação das instituições locais, tendo para o efeito desempenhado funções de sensibilização das instituições para o processo, recolha de informação sobre a disponibilidade para acolherem refugiados e, de alguma forma, acompanhamento dessas instituições. Estas entrevistas exploratórias foram realizadas com representantes da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), da União das Misericórdias Portuguesas, da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, da Cruz Vermelha Portuguesa, da União das Mutualidades e do Conselho Português para os Refugiados.

Posteriormente, foi aplicado um questionário online às instituições locais que acolhem ou já acolheram refugiados, através do qual se

pretendeu conhecer as instituições, as suas práticas e o balanço que fazem do trabalho desenvolvido.

Neste texto, pretendemos apresentar uma breve síntese de alguns dos resultados preliminares obtidos através deste inquérito por questionário, com o objetivo de permitir um conhecimento resumido sobre o tipo de instituições envolvidas no processo de acolhimento de refugiados recolocados, as principais dificuldades que encontraram e a análise que fazem sobre o modo como este está a decorrer.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO EM PORTUGAL

O envolvimento de Portugal no programa europeu de recolocação, para o qual mostrou disponibilidade pública para acolher alguns milhares de refugiados, contrasta com a sua fraca tradição histórica de receção de requerentes de asilo (Sousa & Costa, 2017, p. 176). A explicação para esta vontade e interesse recentes poderá ser encontrada no contexto político, económico e demográfico particular de Portugal, na sequência da crise económica iniciada em 2008 (Costa & Sousa, 2017, pp. 50-51).

O acolhimento limitado de refugiados e de requerentes de asilo por Portugal tem diversas consequências políticas e institucionais, uma vez que a experiência de trabalho com migrantes forçados é reduzida, o número de organizações que intervêm na área é pequeno e as instituições públicas não têm programas não estão habituadas a lidar com a especificidade da condição dos refugiados. Ou seja, apesar da disponibilidade política manifestada por Portugal, na realidade não existiam estruturas adequadas e suficientes para receber os refugiados recolocados. Esta dificuldade foi ultrapassada, em larga medida, com a resposta dada pela sociedade civil portuguesa que se mobilizou para contribuir para a resolução da crise humanitária que se vivia na Europa.

Neste âmbito, merece um particular destaque a criação da PAR que teve uma função mobilizadora e agregadora das organizações não governamentais portuguesas. A PAR é constituída por 350 organizações, das quais cerca de 100 acolheram ou estão a acolher famílias³. As instituições são bastante diversas em termos de objeto, dimensão e estatuto jurídico. A criação da PAR antecedeu a implementação do programa de recolocação, pelo que as opções que tomou influenciaram, em certa medida, a configuração do programa português, nomeadamente determinando uma das

³ Entrevista a representante da PAR, realizada a 10 de outubro de 2017.

suas principais características que é a dispersão geográfica dos refugiados. Esta orientação resultou da opção que a PAR fez por um “modelo de integração comunitário”⁴, o qual utilizou a rede de instituições que constituíam a PAR para colocar as famílias junto de comunidades locais, em diferentes pontos do país.

Para que pudessem ser selecionadas para receber refugiados, as instituições locais deveriam assegurar a existência de condições mínimas de acolhimento (GTAEM, s.d., ponto 3): acesso a alojamento; alimentação e vestuário; apoio à integração laboral; acesso à educação; acesso à saúde; apoio à aprendizagem do português; acesso a formação e validação de habilitações/competências.

No plano estatal, foi necessário definir princípios e regras que garantissem a coordenação de todo o processo, tendo sido criado o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (Despacho nº 10041-A/2015, de 3 de setembro). Este grupo congrega a Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Instituto da Segurança Social, o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, a Direção-Geral da Saúde, a Direção-Geral da Educação e o Alto Comissariado para as Migrações (ACM). São ainda convidadas as entidades da sociedade civil e autarquias locais com participação no processo de acolhimento e integração de refugiados, nomeadamente o Conselho Português para os Refugiados, a PAR, a Cruz Vermelha Portuguesa, a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades.

Entre as entidades públicas referidas anteriormente, o SEF tem um papel fundamental, uma vez que é ele quem analisa todos os processos de refugiados recolocados, faz a gestão dos montantes financeiros de apoio atribuídos pela União Europeia e é quem celebra os protocolos de acolhimento com as instituições locais. Por sua vez, o ACM procura encontrar a correspondência entre as instituições e o perfil dos refugiados que são encaminhados para Portugal e assegurar a coordenação das questões relacionadas com a integração, na sequência de uma decisão nesse sentido do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações⁵.

Não tendo também uma experiência prévia de trabalho com refugiados, a intervenção do ACM é sustentada no trabalho anteriormente

⁴ Entrevista a representante da PAR, realizada a 10 de outubro de 2017.

⁵ Entrevista a representante do ACM, realizada a 9 de outubro de 2017.

desenvolvido em matéria de imigração⁶. Nesse sentido, a Portaria nº 203/2016, de 25 de julho, viria a reconhecer a necessidade da intervenção do ACM no “processo, complexo e exigente, de acolhimento, reinstalação, realocação e integração dos refugiados”.

A execução desta política passou pela ampliação do papel dos Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM), agora também habilitados para assegurar os seus serviços às pessoas refugiadas. Para tal, na estrutura do ACM foi criado, em 2015, o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), para responder às novas atribuições e ao programa de recolocação. O NAIR tem como funções, nomeadamente, a “validação” das disponibilidades manifestadas pelas instituições locais, o mapeamento das instituições disponíveis para acolherem refugiados, a seleção das instituições em função do perfil dos refugiados e o apoio e o acompanhamento das instituições ao longo do processo de acolhimento⁷.

Quanto à estratégia nacional para a integração dos refugiados em Portugal, tal como resulta do manual de procedimentos, assenta nos seguintes princípios: institucional, descentralizado, articulado, integrado e autónomo (GTAEM, s.d., ponto 2.1). Isto significa que no processo é privilegiado o acolhimento dos refugiados por instituições, que se procura evitar a concentração geográfica de um grande número de refugiados, que se privilegia a participação de todas as entidades locais em parceria de modo a assegurar as condições necessárias para o acolhimento (emprego, habitação, educação, etc), e que se visa assegurar a gradual autonomia dos refugiados⁸.

A política de dispersão geográfica de refugiados tem sido adotada em vários países europeus, como o Reino Unido ou a Alemanha, mas a sua implementação não é uma opção pacífica, dado que lhe podem ser apontadas vantagens, mas também desvantagens.

Assim, por exemplo, no Reino Unido, a dispersão pretendia aliviar a pressão que o elevado número de requerentes de asilo colocava sobre os grandes centros urbanos, como Londres, ao mesmo tempo que pretendia evitar problemas de exclusão social e tensões raciais (Hynes, 2011, pp. 46-47). Por outro lado, existe uma diferença entre a intervenção a nível central, a qual tende a ser mais politizada, e a intervenção a nível local, a qual é mais orientada pelo pragmatismo de encontrar soluções para os

⁶ Entrevista a representante do ACM, realizada a 9 de outubro de 2017.

⁷ Entrevista a representante do ACM, realizada a 9 de outubro de 2017.

⁸ Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações. URL: <http://www.refugiados.acm.gov.pt/instituicoes/>

problemas diários (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 352; Schmidtke & Zasllove, 2014, p. 1863) e tem uma maior proximidade com os novos e emergentes problemas (Gebhardt, 2016, p. 744).

No entanto, a dispersão geográfica pode limitar as oportunidades de que os refugiados podem beneficiar, nomeadamente em matéria de emprego (Martin, Schoenholtz & Fisher, 2005, p. 106) ou privar os refugiados de redes sociais de apoio (Bloch & Schuster, 2005, p. 493; Wren, 2003, p. 67), de tal modo que até é possível defender que os refugiados são duplamente vitimizados – obrigados a abandonar os seus países de origem e remetidos para locais menos desejáveis de asilo (Schech, 2014, p. 602).

NOTAS METODOLÓGICAS RELATIVAS À APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

Para a aplicação do questionário foi necessário determinar o universo de instituições que deveriam ser contactadas, mas a realização desta tarefa apresentou dificuldades inesperadas no acesso à informação. Assim, foi necessário fazer uma pesquisa alargada para identificar as instituições, utilizando-se, para o efeito, os contactos estabelecidos com as instituições que receberam manifestações de interesse, a comunicação social e a informação disponível online.

Numa fase inicial foram identificadas 205 instituições locais que tinham manifestado disponibilidade para acolher refugiados. No entanto, posteriormente, nos contactos que se fizeram por telefone e email verificou-se que algumas destas instituições acabaram por não o fazer, por diversas razões, como, por exemplo, não terem dado sequência à disponibilidade manifestada inicialmente, não reunirem as condições exigidas para fazerem o acolhimento ou não terem sido (ainda) selecionadas para receberem pessoas. Deste modo, o número inicial de instituições locais foi restringido para 151, tomando como base as listas cedidas pelas entidades que desempenharam um papel de coordenação na receção, seleção e encaminhamento das disponibilidades das instituições de acolhimento (PAR, União das Misericórdias Portuguesas, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, Cruz Vermelha Portuguesa e Conselho Português para os Refugiados). Esta opção de utilizar as listas que nos foram cedidas deixou de fora algumas instituições que tinham manifestado a sua disponibilidade para receberem refugiados diretamente ao ACM e que, por esse motivo, não constavam destas listas.

Com exceção de uma instituição, para a qual não foi possível obter um endereço de email ou um telefone, foi enviado um email a cada uma

das instituições a pedir a sua participação na resposta ao questionário online. Este contacto inicial foi reforçado, posteriormente, com o reenvio do email para quem não tinha respondido e com o estabelecimento de contactos telefónicos.

Em termos de estrutura, o questionário é composto por cinco partes, sendo que quatro delas pretendem abordar as várias fases do processo de acolhimento. Assim, as questões do questionário incidem sobre: a identificação e a caracterização da instituição; o envolvimento da instituição no processo de acolhimento; o acolhimento e acompanhamento dos refugiados; a saída dos refugiados (caso isso tivesse acontecido); e, o balanço do processo de acolhimento de refugiados.

A aplicação do questionário decorreu, fundamentalmente, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2018, tendo sido encerrado a 5 de março. No final, foram validadas 97 respostas, o que equivale a uma taxa de resposta de 64,24%, sendo a margem de erro de 5,97%, com uma taxa de confiança de 89,5%.

Embora o recurso a questionários online seja cada vez mais frequente e apresente várias vantagens na sua utilização, nomeadamente financeiras e de facilidade de acesso, também pode ter algumas fraquezas, em particular nas taxas de respostas obtidas, por comparação com as taxas de resposta a questionários face-a-face ou em papel, em resultado, por exemplo, do maior ou menor domínio que o público-alvo pode ter da utilização da internet (Shih & Fan, 2008, pp. 258-259). Na realidade, análises comparativas entre questionários online e em papel mostraram que a taxa de resposta é, em média, cerca de 10% inferior nos questionários online (Shih & Fan, 2008, p. 264). No entanto, e tendo por base a análise que Baruch fez a 141 artigos publicados em cinco revistas científicas, a taxa média de resposta a questionários em papel situa-se nos 55,6% (Baruch, 1999, p. 429).

ANÁLISE DE DADOS

Conforme se pode observar no Gráfico 1, aproximadamente metade das instituições locais que responderam ao questionário auto-caracterizaram-se como instituição religiosa (26,8%) ou instituição particular de solidariedade social (23,7%).

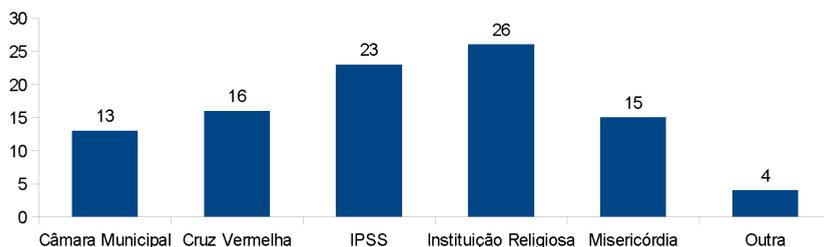


Gráfico 1: Tipo de instituição inquirida (número de instituições)

Estas instituições estão localizadas em maior número na Área Metropolitana de Lisboa (29) e na região Norte (33) (Gráfico 2), sendo que 16,5% estão no distrito de Lisboa, 13,4% no distrito do Porto e 11,3% no distrito de Aveiro.

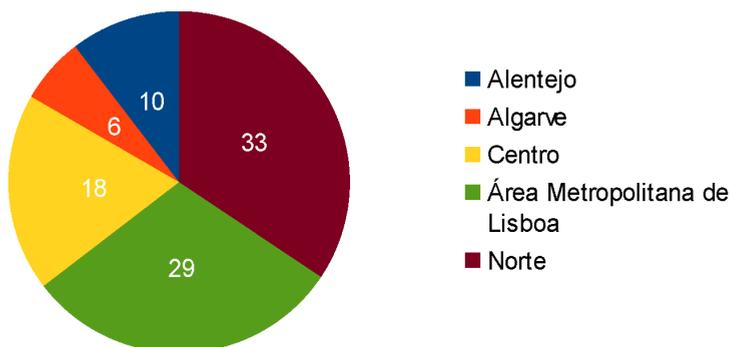


Gráfico 2: Localização geográfica das instituições inquiridas (NUTS II)

Em relação ao envolvimento das instituições no processo de recolocação, interessava-nos saber os motivos que as levaram a disponibilizarem-se para acolher refugiados. Como esta era uma questão de resposta aberta, as respostas obtidas foram posteriormente agrupadas em grandes categorias de motivos.

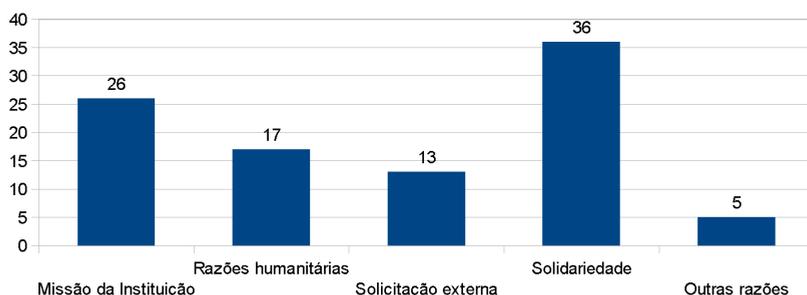


Gráfico 3: Motivo para manifestação de disponibilidade no acolhimento de refugiados (número de respostas)

O maior número de respostas, visualizadas no Gráfico 3, sugere o estabelecimento de uma ligação de empatia com a situação dos refugiados, seja ela expressa pela manifestação de solidariedade ou por razões humanitárias. Quanto às situações em que a decisão foi motivada por uma solicitação externa, nelas foram incluídas as respostas que referem os pedidos de instituições de coordenação, como a PAR, ou o apelo que o Papa dirigiu às paróquias para que acolhessem uma família de refugiados.

Em resposta ao apelo dirigido pelo Santo Padre, ao final da oração do Angelus de 6 de setembro de 2015, para que as instituições cristãs acolhessem uma família. (Questionário 11)

Resposta a um apelo civilizacional e, também, a um apelo do Papa Francisco. (Questionário 63)

Apesar de se terem disponibilizado para acolher refugiados, a maioria das instituições, 89,7%, não tinha experiência de trabalho com refugiados, embora já quase todas tivessem desenvolvido previamente ações dirigidas a grupos socialmente vulneráveis, em particular a beneficiários do rendimento social de inserção (que é uma categoria abrangente dado que pode incluir vários grupos socialmente vulneráveis).

No entanto, é de salientar que 14 instituições de acolhimento não tinham experiência prévia de trabalho com grupos vulneráveis (Tabela 1).

GRUPOS VULNERÁVEIS	NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES
Imigrantes	32
Sem-abrigo	37
Ciganos	38
Beneficiários RSI	60
Outros	31
Sem experiência	14

Tabela 1: Experiência de trabalho com grupos vulneráveis

Esta questão é relevante porque o processo de acolhimento e integração não é fácil para os refugiados (e, logo, também não o é para as instituições de acolhimento), dada a especificidade da sua situação, uma vez que frequentemente a sua partida não é planeada e os eventos pelos quais passam produzem uma sensação de falta de controlo sobre a sua vida e de rutura temporal e espacial (Alcalá, Colorado, Díaz & Osorio, 2008, p. 82). Este processo torna necessário que os refugiados iniciem um percurso complexo no qual aprendem a interagir com a nova sociedade, ao mesmo tempo que passam por um processo subjetivo de reconstrução (Alcalá et al., 2008, p. 88). A experiência vivida pelos refugiados e as expectativas criadas antes do acolhimento tornam necessário um período de ajustamento, podendo ser natural que a reação às perdas e ao trauma vivido anteriormente se traduza agora numa reação de desconforto, suspeição e reivindicação dirigida não só ao governo, mas também às instituições que procederam ao seu acolhimento (Nygård, 2006, pp. 5-6).

No que se refere ao número de refugiados recebidos (Gráfico 4), verificamos que apenas nove instituições receberam um ou dois refugiados. A maioria das instituições recebeu vários refugiados, o que, em certa medida, reflete a preferência das instituições integradas na PAR pela receção de famílias⁹, mas também a existência de múltiplas experiências de acolhimento, pois 33 instituições assinalaram que receberam pessoas sozinhas.

Quanto à nacionalidade dos refugiados acolhidos (Tabela 2), a que mais vezes foi indicada pelas instituições locais foi a síria, seguida da eritreia e da iraquiana, o que, naturalmente, reflete os grupos nacionais principais abrangidos pelo processo de recolocação, embora a lista europeia dos países elegíveis tenha variado no tempo.

⁹ Entrevista a representante da PAR, realizada a 10 de outubro de 2017.

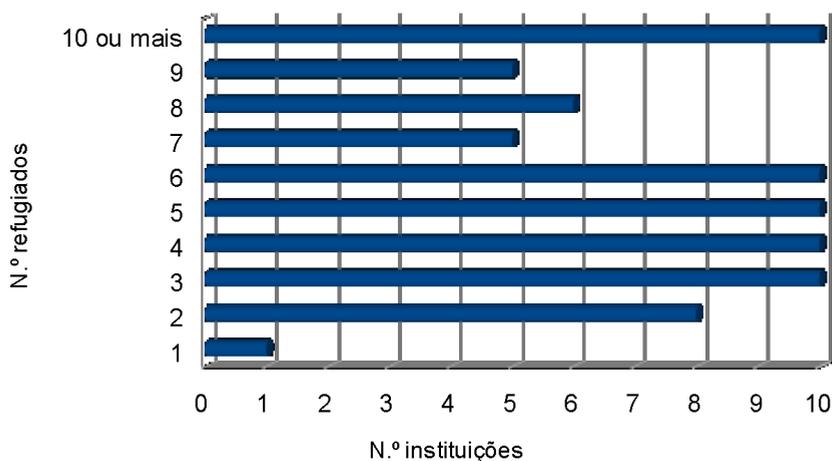


Gráfico 4: Número de refugiados acolhidos pela instituição

NACIONALIDADE	N.º MENÇÕES
Sírios	77
Eritreus	24
Iraquianos	21
Sudaneses	2
lemonitas	2
Iranianos	2
Etiopes	2
Palestinianos	2
Centro-Africanos	2
Afegãos	1

Tabela 2: Nacionalidade dos refugiados acolhidos nas instituições inquiridas

Em relação ao acompanhamento desenvolvido pelas instituições locais, exposto na Tabela 3, verificamos que as maiores dificuldades enfrentadas dizem respeito à aprendizagem da língua portuguesa (78,3% dos respondentes classificaram-na como difícil ou muito difícil), ao acesso ao emprego (78,3%) e à obtenção de documentação como certificados, equivalências escolares ou traduções (76,3%).

NECESSIDADES	MUITO DIFÍCIL	DIFÍCIL	FÁCIL	MUITO FÁCIL
Aprendizagem da língua	41,2%	37,1%	17,5%	4,1%
Acesso à habitação	7,2%	12,4%	44,3%	36,1%
Alimentação	2,1%	9,3%	61,9%	26,8%
Acesso ao emprego	30,9%	47,4%	20,6%	1,0%
Acesso à saúde	2,1%	10,3%	62,9%	24,7%
Acesso à educação	9,3%	20,6%	45,4%	24,7%
Acesso à cultura	8,2%	32,0%	51,5%	8,2%
Documentação de residência	18,6%	37,1%	36,1%	8,2%
Documentação de identificação (contribuinte, segurança social)	15,5%	28,9%	40,2%	15,5%
Outra documentação (equiv. escolares, certificados, curriculum, traduções)	33,0%	43,3%	2,1%	26,1%

Tabela 3: Grau de dificuldade identificado pelas instituições para responder às necessidades dos refugiados

No caso da aprendizagem da língua portuguesa, a oferta pública de cursos encontrou muitas dificuldades, nomeadamente com a exigência de um número mínimo de formandos pelo IEFP, o que é difícil de justificar quando se promove a dispersão geográfica das pessoas pelo país, mas que resulta das regras de implementação de cursos de língua portuguesa, as quais não se adequam ao número reduzido de refugiados existente na maioria dos locais de acolhimento. Uma forma que as instituições encontraram para solucionar este problema foi o recurso ao apoio de voluntários. Naturalmente, a dificuldade na aprendizagem da língua tem um impacto significativo no processo de integração e condiciona, por exemplo, o exercício de uma atividade profissional.

Quanto ao emprego, os requerentes de asilo e os refugiados têm também uma situação específica, por comparação com os imigrantes económicos, pois a autorização da sua residência não é determinada pelas competências profissionais que têm, mas pela demonstração de que são perseguidos ou estão sujeitos à violação dos direitos humanos (Martin et al., 2005, p. 106), pelo que pode não haver coincidência entre as oportunidades de emprego disponíveis e as competências das pessoas.

A obtenção de documentação de residência junto do SEF surge apenas em quarto lugar, com 55,7% de respostas a qualificá-la como muito difícil ou difícil, embora tenha obtido uma exposição importante no espaço público e sido evidenciada nas entrevistas exploratórias realizadas às instituições. Neste particular, embora a dispersão geográfica pudesse favorecer

em alguns casos a rapidez do atendimento local, com as direções regionais do SEF a responder de uma forma distinta às solicitações, com aquelas que se situam fora dos grandes centros a serem mais rápidas, todos os processos são apreciados e decididos centralmente pelo Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR). E embora tenha tido um acréscimo significativo de trabalho com os refugiados recolocados, não existiu um reforço de funcionários no GAR¹⁰.

Para além das dificuldades que as instituições locais tiveram em responder às necessidades dos refugiados, interessava-nos também saber como é que elas avaliavam as respostas locais proporcionadas (Tabela 4).

CONDIÇÕES LOCAIS	MUITO MÁS	MÁS	BOAS	MUITO BOAS
Aprendizagem da língua	9,3%	15,5%	60,8%	14,4%
Acesso à habitação	0%	3,1%	45,4%	51,5%
Alimentação	0%	2,1%	59,8%	38,1%
Acesso ao emprego	9,3%	38,1%	43,3%	9,3%
Acesso à saúde	0%	1,0%	67,0%	32,0%
Acesso à educação	2,1%	16,5%	41,0%	40,2%
Acesso à cultura	1,0%	20,6%	68,0%	10,3%
Apoio financeiro	0%	11,3%	61,9%	26,8%

Tabela 4: Avaliação das respostas locais proporcionadas no acolhimento dos refugiados

Em geral, as instituições avaliaram essas condições como sendo boas. No entanto, no caso do acesso ao emprego, só 52,6% fizeram uma avaliação positiva; foi também no acesso ao emprego e na aprendizagem da língua portuguesa, que mais instituições avaliaram as condições locais como tendo sido “muito más”.

Nas duas questões seguintes pretendia-se saber como as instituições avaliavam o modo como decorreu o processo de acolhimento de refugiados. Para o efeito, numa das questões foi apresentada uma lista de aspetos que se poderiam considerar positivos (ver Tabela 5) e, na outra questão, uma lista de aspetos negativos (ver Tabela 6), devendo o respondente escolher no máximo três respostas em cada uma delas, sendo que poderiam escolher uma opção “outra”¹¹.

¹⁰ Entrevista a representante do GAR, realizada a 8 de março de 2018.

¹¹ Neste caso era solicitada a indicação dos aspetos positivos ou negativos que não estavam contemplados nas possibilidades de resposta sugeridas.

ASPETOS POSITIVOS	NÚMERO DE MENÇÕES
Ligação pessoal/afetiva com refugiados	61
Autonomia dos refugiados	41
Dinâmica/mobilização da instituição	33
Estabilidade emocional dos refugiados	32
Inclusão local dos refugiados	31
Interesse por Portugal	19
Aprendizagem da língua portuguesa	15
Entusiasmo dos refugiados com as iniciativas	8
Outra	8

Tabela 5: Aspectos positivos do trabalho desenvolvido na perspetiva das instituições

O aspeto positivo mais destacado pelas instituições foi a ligação pessoal ou afetiva que estabeleceram com os refugiados, o que não é surpreendente se tivermos em conta, por exemplo, que a principal razão invocada para manifestarem a sua disponibilidade para o acolhimento foi a solidariedade. Em segundo lugar, foi mais escolhida a autonomia que os refugiados conseguiram adquirir durante o processo de acolhimento. Em seguida, existem três respostas com valores muito aproximados, mas parece-nos de destacar os reflexos que o processo de acolhimento teve internamente na própria organização em termos de dinâmica e mobilização. Este impacto resulta não só da necessidade de encontrar respostas para os problemas diários encontrados, mas também pelo acompanhamento de “proximidade” que foi feito, em que os técnicos estavam muito presentes na resolução de todas as dificuldades encontradas pelos refugiados. Como sugerido pela investigação de Sun, os migrantes não têm apenas impacto no mercado laboral, residencial ou educacional, mas têm também um impacto similar nas organizações municipais, cívicas e religiosas com que interagem, provocando mudanças e desafios nas organizações, as quais têm, nomeadamente, que criar novas estratégias para superar as barreiras culturais, sociais e linguísticas (Sun & Cadge, 2013, pp. 163-173).

No caso das respostas que escolheram “outra”, os aspetos referidos foram diversos, mas duas delas destacaram o envolvimento dos voluntários.

A ajuda dos voluntários no ensino da língua portuguesa e a solidariedade e abertura da população local nos confrontos dos Refugiados. (questionário 12)

A entrega de tantos voluntários ao acompanhamento dos refugiados e alguns laços que se estabeleceram. (questionário 46)

Quanto aos aspetos negativos, destaca-se a dificuldade na comunicação com os refugiados, o que resulta do facto de muitos refugiados não falarem bem inglês e de não ser fácil encontrar intérpretes, por exemplo, para árabe, sendo que nalguns casos a sua utilização não é possível ou é mesmo desaconselhável (por exemplo, para proteger a privacidade das pessoas ou por razões de segurança).

ASPETOS NEGATIVOS	NÚMERO DE MENÇÕES
Dificuldade em comunicar com os refugiados	55
Ausência/dificuldade resposta externa	30
Inexistência ou escassez de informação das autoridades	25
Saída dos refugiados	22
Ausência de comunicação prévia com os refugiados	19
Dificuldade da instituição em encontrar respostas	19
Tempo espera para receber os refugiados	15
Desinteresse/apatia dos refugiados	15
Auto-isolamento dos refugiados	7
Impreparação da instituição para lidar com as situações	7
Outra	11

Tabela 6: Aspetos negativos do trabalho desenvolvido na perspetiva das instituições

As duas respostas seguintes com mais menções estão associadas a obstáculos externos que as instituições encontraram no acompanhamento dos refugiados, seja pelo desconhecimento revelado por algumas entidades públicas quanto aos procedimentos a adotar, seja pela falta de orientações mais claras quanto ao modo como as instituições locais deveriam atuar.

Na resposta “outras”, algumas instituições indicaram a questão das expetativas, em particular dos refugiados.

A gestão das expetativas dos refugiados é um processo complexo. (questionário 30)

A instituição não corresponder às expetativas dos refugiados. (questionário 38)

Por fim, destaca-se o quarto motivo mais escolhido – a saída dos refugiados, embora, e como contraponto, uma outra instituição tenha também assinalado esta saída como um aspeto positivo.

Termos sido “ponte” (ainda que involuntariamente, pois não era essa a nossa oferta) para eles seguirem para outro lugar onde, esperamos, estejam a conseguir endireitar a vida e ser felizes. (questionário 9)

É importante notar que a saída dos refugiados recolocados não significa necessariamente que as instituições de acolhimento falharam ou que o processo de acolhimento não correu bem. Como notado anteriormente, a gestão das expectativas dos refugiados (e das instituições) é um processo complexo e os projetos de vida das pessoas nem sempre coincidem com as decisões políticas que são tomadas em seu nome. A diferença nas condições de integração e nas oportunidades de vida proporcionadas pelos Estados aos refugiados produz um diferente grau de atratividade e foi sempre uma dificuldade para a implementação do SECA e uma razão para os movimentos secundários entre os Estados-membro. Por isso, é natural que os refugiados que chegam à Europa queiram deslocar-se para os Estados nos quais pensam que terão melhores condições de vida ou nos quais tenham redes familiares e sociais que possam servir de suporte à integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o projeto ainda esteja a decorrer, com este texto pretendemos fazer uma primeira síntese que permita compreender como o processo de acolhimento de refugiados recolocados está a decorrer em Portugal, tomando como base os dados obtidos no questionário aplicado às instituições locais que estão a acompanhar estas pessoas.

Os resultados preliminares recolhidos evidenciam que o acolhimento de refugiados recolocados gerou um processo significativo de mobilização social e institucional em Portugal e que se expressou na abertura e disponibilidade para a receção de refugiados. Esta mobilização ficou-se a dever a motivações de caráter solidário e humanitário.

Entre as necessidades dos refugiados a satisfazer, para algumas delas foi difícil encontrar respostas, o que ocorreu, em particular, na aprendizagem da língua portuguesa e no acesso ao emprego, áreas que são fundamentais no processo de integração, dado que a primeira permite a interação com as pessoas e as instituições da sociedade de acolhimento e

a segunda facilita a relação com os grupos secundários e a autonomia dos refugiados.

Para outras necessidades foi mais fácil encontrar respostas, como aconteceu com o acesso à saúde ou à habitação, as quais são importantes porque são relativas às condições de vida que são proporcionadas aos refugiados.

É também de assinalar o número significativo de instituições envolvidas no processo de acolhimento, a maioria das quais não tinha experiência prévia no trabalho com refugiados. A situação terá obrigado a um esforço adicional das instituições para lidarem com algumas dificuldades e necessidades específicas dos refugiados.

Esta experiência acumulada pelas instituições locais portuguesas é de uma enorme riqueza, pelo que será necessário perceber se ela pode ser mobilizada, e em que moldes, para o delinear de uma intervenção futura sustentada com migrantes forçados.

FINANCIAMENTO

O projeto de investigação “Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento” é financiado pelo Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI) – PT/2017/FAMI/151.

REFERÊNCIAS

- Alcalá, P. R., Colorado, M., Díaz, P. & Osorio, A. (2008). *Forced migration of Colombians: Colombia, Ecuador, Canada*. Vancouver: University of British Columbia.
- Baruch, Y. (1999). Response rate in academic studies – a comparative analysis. *Human Relations*, 52(4), 421-438. DOI: 10.1177/001872679905200401
- Bloch, A. & Schuster, L. (2005). Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 491-512. DOI: 10.1080/0141987042000337858
- Comissão Europeia (2015, 13 de maio). *A European agenda on migration – communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2015) 240 final)*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de <https://tinyurl.com/y2vbrlen>

- Comissão Europeia (2016, 6 de abril). *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. (COM(2016) 197 final)*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de <https://tinyurl.com/yxfj9sj7>
- Comissão Europeia (2018, 16 de maio). *Progress report on the implementation of the European agenda - communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council. (COM(2018) 250 final)*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de <https://tinyurl.com/y6danll3>
- Costa, P. M. & Sousa, L. (2017). "You are welcome in Portugal": conviction and convenience in framing today's Portuguese politics on European burden sharing of refugees. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 6(2), 49-53.
- Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro, República Portuguesa.
- Gebhardt, D. (2016). When the state takes over: civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 742-758. DOI: 10.1080/1369183X.2015.1111132
- GTAEM – Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações (s.d.). *Acolhimento e integração de refugiados: manual de procedimentos para as entidades de acolhimento*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- Hynes, P. (2011). *The dispersal and social exclusion of asylum seekers: between liminality and belonging*. Bristol: The Policy Press.
- Martin, S., Schoenholtz, A. & Fisher, D. (2005). The impact of asylum on receiving countries. In G. J. Borjas & J. Crisp (Eds.), *Poverty, international migration, and asylum* (pp. 99-120). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Nygård, O. (2006). Between care and control: interaction between refugees and caseworkers within the Norwegian refugee integration programme. *Sussex Migration Working Paper*, 32. Sussex: Sussex Centre for Migration Research.
- Parlamento Europeu (2016). *The implementation of the common European asylum system*. Bruxelas: União Europeia.
- Poppelaars, C. & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: the divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40(4), 335-357. DOI: 10.1177/0095399708317172
- Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho, República Portuguesa.
- Schech, S. (2014). Silent bargain or rural cosmopolitanism? Refugee settlement in regional Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(4), 601-618. DOI: 10.1080/1369183X.2013.830882

- Schmidtke, O. & Zaslove, A. (2014). Why regions matter in immigrant integration policies: North Rhine-Westphalia and Emilia-Romagna in comparative perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(12), 1854-1874. DOI: 10.1080/1369183X.2013.867232
- Shih, T.-H. & Fan, S. (2008). Comparing response rates from web and mail surveys: a meta-analysis. *Field Methods*, 20, 249-271. DOI: 10.1177/1525822X08317085
- Sousa, L. & Costa, P. M. (2017). A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal. In S. David (Ed.), *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária* (pp. 161-181). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Sun, K. C.-Y. & Cadge, W. (2013). How do organizations respond to new immigrants? Comparing two New England cities. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 11(2), 157-177. DOI: 10.1080/15562948.2013.775903
- Wren, K. (2003). Refugee dispersal in Denmark: from macro- to micro-scale analysis. *International Journal of Population Geography*, 9, 57-75. DOI: 10.1002/ijpg.273

Citação:

Costa, P., Sousa, L., Bäckström, B., Magano, O. & Albuquerque, R. (2019). O acolhimento de refugiados recolocados em Portugal: a intervenção das instituições locais. In A. M. Costa e Silva, I. Macedo & S. Cunha (Eds.), *Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação* (pp. 113-133). Braga: CECS.