

RECEBER DE “BRAÇOS ABERTOS”: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL

Lúcio Sousa¹, Paulo Manuel Costa², Olga Magano³, Bárbara Bäckström⁴ e Rosana Albuquerque⁵

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na sequência da crise humanitária de 2015 na Europa, decorrente do afluxo de mais de 911.000 refugiados e migrantes que chegaram às costas europeias

¹ Docente do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigador integrado do Instituto de Estudos da Tradição (IELT-FCSH-UNL) e externo do Centre for Refugee Studies, York University. E-mail: lucio.sousa@uab.pt.

² Docente do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigador integrado do Centre for Functional Ecology - Science for People & the Planet (CFE-UC) e colaborador do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI-UAb). E-mail: pmcosta@uab.pt.

³ Docente do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigadora integrada do CIES-Iscte, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia e colaboradora do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI-UAb). E-mail: olga.magano@uab.pt.

⁴ Docente do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigadora integrada do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais CICS.NOVA, e colaboradora do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI-UAb). E-mail: barbara.backstrom@uab.pt.

⁵ Docente do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigadora integrada do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais (CEMRI-UAb). E-mail: rosana.albuquerque@uab.pt.

segundo o ACNUR⁶, sobretudo à Grécia e à Itália, os Estados da União Europeia (UE) sustentaram a criação de um programa de recolocação de pessoas refugiadas que se encontravam naqueles países tendo como pressuposto o princípio da responsabilidade e solidariedade europeia. No caso de Portugal, a demonstração política de solidariedade foi manifesta e as autoridades portuguesas expressaram vontade de receber um número muito mais elevado do que aquele que foi atribuído pela Comissão Europeia.

Todavia, e apesar da existência de uma lei de asilo elaborada e complexa, o Estado português não tem estruturas implementadas que permitam desenvolver o processo de acolhimento. De facto, o Estado lida sobretudo com a dimensão securitária e legal, o processo de análise dos pedidos de asilo e a atribuição, ou não, dos estatutos de refugiado e de proteção internacional, relegando as funções de acolhimento e integração em organizações não governamentais, como o Conselho Português para os Refugiados (CPR), com quem contratualiza quer a prestação de cuidados aos requerentes de asilo, quer com os refugiados reinstalados – cujo programa, conseqüente, foi iniciado somente em 2007.

Contudo, no contexto específico de 2015, o número de pessoas envolvidas ultrapassou claramente as valências do CPR. De igual forma, a medida de acolher um elevado número de pessoas refugiadas carecia de um envolvimento e aprovação pública. O apelo para a participação da sociedade civil no processo de acolhimento foi concomitante com o despertar na sociedade portuguesa de movimentos de solidariedade, um pouco como se expressou na Europa, de um modo geral.

A sociedade civil respondeu de forma clara e voluntariosa, disponibilizando-se a desenvolver um trabalho em rede no acolhimento de refugiados. Um exemplo dessa mobilização foi a constituição da Plataforma Para Acolhimento de Refugiados (PAR) que envolveu centenas de instituições.

O programa de recolocação de refugiados em Portugal foi implementado através de um “programa de integração” projetado para durar 18 meses. De

⁶ SPINDLER, W. 2015: The year of Europe’s refugee crisis. In: **UNHCR | News and Stories | Stories** do dia 8 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>. Acesso em: .

acordo com dados oficiais entre dezembro de 2015 e março de 2018, foram acolhidos 1552 refugiados, distribuídos por 99 municípios, procedentes da Grécia (1192) e da Itália (360)⁷. Se é um facto o surgimento de uma pluralidade crescente de atores no processo de acolhimento, resta saber até que ponto o seu envolvimento influenciará a forma como o asilo e o refúgio serão abordados no futuro e como será transposto, ou não, o espaço liminar que separa, apesar do empenho comum, o Estado e os seus agentes, destes atores civis.

O objetivo deste artigo é analisar o papel da sociedade civil neste processo de acolhimento a partir dos testemunhos e reflexões das instituições que acolheram pessoas refugiadas, averiguando as dificuldades e oportunidades vividas e os seus anseios, ou não, de participar em programas futuros, como aquele a que o Estado português aderiu de reinstalação de refugiados do Médio Oriente, uma vez mais, um programa da União Europeia, e um processo que está ainda em curso.

Os dados apresentados resultam do projeto *Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento* com a referência PT/2017/FAMI/151, financiado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) / Alto Comissariado para as Migrações (ACM), e que decorreu entre setembro de 2017 e fevereiro de 2019. Neste projeto foi considerada como premissa que o processo de integração é, simultaneamente, das pessoas refugiadas, mas também da sociedade e, em primeiro plano do nosso interesse, das instituições que manifestaram disponibilidade em receber refugiados recolocados e os acolheram. O estudo envolveu a realização de entrevistas exploratórias com responsáveis da área governamental e das instituições que receberam manifestações de interesse de outras e que funcionaram como foco de trabalho, envolvendo instituições com afinidades várias. Foi de seguida aplicado entre janeiro e março de 2018 um questionário online que abrangeu a potencial totalidade das 151 entidades envolvidas no acolhimento concreto. Foram obtidas 119 respostas e validadas 97, o que corresponde a uma taxa de resposta de 64,24%, com uma margem de erro de 5,97% e uma taxa de confiança de 89,5%. Por

⁷ PEREIRA, A.C. Portugal disponível para receber mais refugiados da Grécia. In: **Público** do dia 25 de Outubro de 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/10/21/sociedade/noticia/portugal-disponivel-receber-refugiados-grecia-18483>. Acesso em: 02/04/2020.

fim, foram realizadas, entre novembro de 2018 e fevereiro de 2019, entrevistas em profundidade a responsáveis de 20 instituições que acolheram refugiados localizadas por todo o país.

O texto organiza-se em quatro pontos: no primeiro é feita uma contextualização da participação de Portugal no programa de recolocação europeia, destacando as movimentações e posições políticas adotadas pelo governo e a dinâmica que se gerou na sociedade civil face a esta situação. No segundo ponto é analisado como foi implementado o programa de acolhimento e integração em Portugal, identificando os atores e atividades promovidas e, neste processo, as ambiguidades resultantes da aplicação prática de medidas e, em particular, a forma como interagiram os diversos agentes envolvidos. No terceiro ponto analisaremos a perspetiva das instituições face à experiência vivida e adquirida neste programa de integração, assim como quanto ao seu papel futuro, num momento em que, politicamente, se pretendem implementar políticas mais robustas de reinstalação. Por fim, no quarto ponto, detemo-nos sobre o balanço e avaliação feita pelos participantes no processo de acolhimento e, para concluir, apresentam-se algumas considerações finais.

2. OS REFUGIADOS: UM “PROBLEMA” OU “OPORTUNIDADE”?

Em 2015 o Estado português manifestou, desde cedo, a sua disponibilidade para aceitar pessoas refugiadas da Grécia e da Itália. Todavia, a retórica de Pedro Passos Coelho, na altura o 1º ministro de Portugal, é marcada inicialmente por alguma precaução, atente a situação de crise económica que Portugal vivia, como poderemos ver nas suas palavras, em maio desse ano:

À medida que formos recuperando a economia e o emprego iremos, tenho a certeza, oferecer melhores condições para acolher mais imigrantes e mais refugiados. Desde logo, precisaremos também de acolher mais portugueses que tiveram de procurar outras economias durante estes anos de maior dificuldade.⁸

⁸ COTRIM, A./LUSA. Acolhimento de refugiados tem de ter em conta o desemprego. In: **Observador** do dia 29 de maio de 2015. Disponível em: <https://observador.pt/2015/05/29/acolhimen->

Contudo, em outubro Portugal assumia publicamente a disponibilidade para receber um número muito maior de refugiados, como referia o 1º ministro:

Estamos praticamente prontos para receber esse acolhimento. Damos um contributo muito significativo ao receber 4.500 refugiados, é um esforço que está proporcionado aquilo que é a dimensão do país, as suas condições económicas e portanto compara muitíssimo bem com o esforço que outros países europeus estão a fazer.⁹

No entanto, a receção de um elevado número de refugiados colocou um desafio ao sistema estatal de asilo português. Este configurava-se essencialmente pelo desempenho das funções de reconhecimento estatutário e segurança, atribuídas ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a delegação da componente de acolhimento e integração ao Conselho Português para os Refugiados (CPR) e o Centro Jesuíta para os Refugiados (CJR). É neste contexto que surgem as primeiras manifestações de solidariedade de parceiros sociais, a quem António Costa, como líder do partido Socialista, na oposição, instiga a participar, expressando a responsabilidade e solidariedade do país face aos assuntos europeus “Portugal não tem de ir só à Europa negociar a sua dívida ou as transferências de fundos. Há coisas que Portugal também pode oferecer à Europa, até porque é um dos países menos solicitados pelos refugiados.”¹⁰

A postura e discurso político neste período assenta na ideia de que, como referia António Costa, a questão dos refugiados “Não é um problema, é antes uma oportunidade” (op. cit.). Uma oportunidade política para expressar à União

to-de-refugiados-tem-de-ter-em-conta-o-desemprego/. Acesso em: 02/04/2020.

⁹ COTRIM, A./LUSA. Passos pede contributos aos parceiros sociais na integração dos refugiados. In: **Diário de Notícias** do dia 14 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/passos-pede-contributos-aos-parceiros-sociais-na-integracao-dos-refugiados-4834034.html>. Acesso em: 02/04/2020.

¹⁰ CAVALEIRO, D. Costa reitera que refugiados podem trabalhar nas florestas portuguesas. In: **Jornal de Negócios** do dia 3 de setembro de 2015. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/costa_reitera_que_refugiados_possam_trabalhar_nas_florestas_portuguesas. Acesso em: 02/04/2020.

Europeia a adesão e integração do país nos princípios de responsabilidade e solidariedade e, internamente, uma oportunidade de desenvolvimento. De facto, nas alocações públicas domésticas parece haver uma justificação proactiva que, embora reivindicando uma dupla oportunidade, para o país e para as pessoas refugiadas, redundando manifestamente em proveito do país. Como referia o, na altura, candidato a primeiro-ministro António Costa: “Portugal tem todo o interesse em ser pró-ativo, porque temos zonas do país que se têm vindo a desertificar e temos um problema demográfico acentuado”¹¹. Um dos exemplos expostos na ocasião pelo candidato é o papel que os refugiados poderiam desempenhar na manutenção da floresta:

Quando vejo o estado em que está a nossa floresta e em que vejo os proprietários e os autarcas da zona de pinhal a queixarem-se da falta de mão-de-obra para manutenção de pinhal, eu vejo: mas está aqui tanta população, que está habituada a trabalho agrícola, que tem capacidade para trabalhar nesta floresta. Porque é que não criamos aqui uma grande oportunidade de recuperar património abandonado, de criar uma oportunidade de vida para estas pessoas. (op. cit).

Há, claramente, uma preocupação com a desertificação do país e a hipótese de as pessoas refugiadas poderem ser o sustentáculo de um desenvolvimento local. Todavia, se a alusão à oportunidade de trabalho é razoável, já o pressuposto de que os refugiados eram uma população “habituada ao trabalho agrícola” é manifestamente a projecção de uma narrativa imaginada sobre as pessoas que estavam nos campos de refugiados em Itália e na Grécia aguardando a recolocação.

O conceito de “recolocação” está definido em documentos da UE segundo os quais a “*Relocation is the transfer of persons who are in need of international protection from one EU Member State to another EU Member State*”¹². Apesar desta categorização preceder o programa de recolocação, este foi feito, como refere Betts, “em cima

¹¹ FALCÃO, C. O que Portugal está a fazer para auxiliar os refugiados. In: **Observador**, do dia 3 de setembro de 2015. Disponível em: <http://observador.pt/2015/09/03/o-que-portugal-esta-a-fazer-para-auxiliar-os-refugiados/>. Acesso em: 02/04/2020.

¹² EUROPEAN Solidarity: A Refugee Relocation System. In: **European Commission**. s.d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/>

dos joelhos” (2017, p. 73). O conceito de recolocação é endógeno e resulta da condição particular da UE se assumir como uma “área comum de proteção” no que respeita ao asilo assente nos princípios de uma “*Fair sharing of Responsibility and Solidarity*” entre os seus Estados. A crise humanitária de 2015 testou estes princípios. De facto, a chegada das pessoas refugiadas e o seu trânsito encontrou oposições fortes, manifestando os interesses em conflito, levando mesmo a uma “renacionalização” de procedimentos de asilo (BREKKE; STAVER, 2018, p. 2164) e promovendo efetivamente, como refere.

Nancheva, a “institucionalização de fronteiras de exclusão” (2016, p. 555). A disponibilidade manifestada pelas autoridades portuguesas contrasta com a fraca tradição histórica de receção de requerentes de asilo e reinstalação de refugiados no caso português (SOUSA; COSTA, 2017, p. 176). Uma explicação para esta voluntariedade e interesse poderá ser o contexto político, económico e demográfico de Portugal, na sequência da crise económica iniciada em 2008, aliando uma posição humanitária com mais valias políticas, sobretudo face à UE (COSTA; SOUSA, 2017, pp. 50-51).

Esta disponibilidade encontrou diferentes posturas nos diversos países europeus. Todavia, o desafio que colocou aos Estados e às sociedades levou a que Pries (2018, p. 3), em relação à Alemanha, apelide de “janela histórica” a possibilidade conferida pelo envolvimento da sociedade civil em 2015 não só para responder à situação conjuntural, mas igualmente, adquirir um papel estruturante nas medidas de apoio ao asilo.

No caso português observamos um misto de continuidade e de novidade. Continuidade do papel de organizações como o CPR no apoio aos municípios e do Centro Jesuíta para os Refugiados, que vai secretariar a Plataforma de Apoio aos Refugiados. A maioria das pessoas refugiadas acolhidas no período inicial foram acolhidos pelo CPR e os municípios com quem esta instituição elaborou protocolos¹³. Desta forma era dada continuidade a uma prática adquirida com o

europa-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf. Acesso em: 07/04/2020.

¹³ MARCELO quer "uma só Europa" de "braços abertos para os refugiados". In: **Rádio Renascença/Sapo**, do dia 11 de junho de 2016. Disponível em: <https://rr.sapo.pt/2016/06/11/poli->

programa de reinstalação que vigorava em Portugal desde 2017. Todavia, para a maioria das instituições envolvidas no acolhimento, a experiência de acolher pessoas refugiadas é uma novidade.

3. DE “BRAÇOS ABERTOS”¹⁴: A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E A OPÇÃO INSTITUCIONAL

Receber de “braços abertos” foi uma expressão recorrentemente usada nas falas dos anos de 2015 e de 2016, proferidas por vários atores, políticos e sociais. Ela plasmou na sociedade portuguesa a sua versão inglesa *open arms*, que teve mesmo o epíteto de “política de braços abertos”, uma política que caracterizou a atuação de uns países, por oposição a outros, que os mantiveram entreabertos, ou fechados (MILAN, 2018, p. 188).

A mobilização da sociedade civil da Europa, de cariz transnacional, nacional e local, permite debater a reconfiguração humanitária e o seu multifacetado envolvimento cívico (CANTAT; FEISCHMIDT, 2018, p. 380). Em algumas situações, em alguns países, a política de “braços abertos”¹⁵ era uma forma de resistência por parte de certos elementos da sociedade civil face às políticas restritivas (MILAN; PIRRO, 2018, p. 148).

No caso português, esta disponibilidade e abertura, de acordo com um entrevistado (PAR, entrevista a 10.10.2017) teve na sociedade civil não só uma recetividade globalmente positiva, como o seu empenho foi determinante na postura do Estado português. De acordo com o mesmo entrevistado este despertar de uma “sociedade civil mobilizada”, com um trabalho “colaborativo” e em

tica/marcelo-quer-uma-so-europa-de-bracos-abertos-para-os-refugiados/noticia/56395/. Acesso em: 02/04/2020.

¹⁴ RUELA; R. “Queremos evitar a criação de um gueto” diz quem espera pelos refugiados em Penela. In: **Visão**, do dia 6 de novembro de 2015. Disponível em: <https://visao.sapo.pt/atualidade/2015-11-06-Queremos-evitar-a-criacao-de-um-gueto-diz-quem-espera-pelos-refugiados-em-Penela/>. Acesso em: 02/04/2020.

¹⁵ A frase foi também adotada pela organização não governamental *Open Arms*, que se dedica a resgatar náufragos de tentativas de atravessar o Mediterrâneo. Disponível em: <https://www.openarms.es/es>. Acesso em: .

“rede”, expressou-se pela emergência de novos atores sociais para implementar o acolhimento de refugiados recolocados, como é o caso de instituições locais de solidariedade espalhadas pelo país inteiro.

Em Portugal a mobilização da sociedade civil no ano de 2015 teve duas características distintas, uma assente em ações individuais, outra escorada em agentes institucionais. No primeiro caso poderemos enquadrar o voluntarismo com que várias pessoas partiram para as ilhas gregas para participar no apoio direto aos refugiados, ou acompanhando-os nas rotas por eles seguidas. Outra manifestação foi o envio de donativos materiais para os campos de refugiados¹⁶. Embora Portugal não fosse um país na rota dos refugiados, também foi dinamizada a campanha “*Welcome Refugees*”, que pretendeu impulsionar em Portugal o projeto desenvolvido na Alemanha, e que foi seguido em vários países, e que tem como princípio o acolhimento individual de pessoas refugiadas em casas particulares¹⁷.

Este movimento não pode ser dissociado do papel dos *media* na mobilização das pessoas e instituições (CARAPETO, 2017, p. 3), sobretudo após a divulgação das fotos de Alan Kurdi, morto numa praia turca a 3 de setembro de 2015. Este momento é considerado por Betts como fundamental para a implementação do programa de recolocação no Reino Unido (2017, p. 73). No caso português este também foi um momento liminar que gerou o oferecimento espontâneo de solidariedade para acolher os refugiados, como é exemplo o afluxo inusitado de contactos telefónicos ao CPR e como refere um representante entrevistado

As pessoas a chorar “Eu quero levar dez refugiados para casa, é preciso fazer alguma coisa, o Estado Português não faz nada”. As pessoas telefonavam para desabafar. [...] Pessoas que queriam ado-

¹⁶ GOMES, R.; GOMES, P.M. e SÁ, M. Dois camiões partiram de Famalicão para um campo de refugiados no sul da Macedónia. In: **RTP Notícias** do dia 22 de outubro de 2015. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/dois-camioes-partiram-de-famalicao-para-um-campo-de-refugiados-no-sul-da-macedonia_v867957. Acesso em: 3 abril 2020.

¹⁷ PINTO, M.C. "Airbnb para refugiados": a ideia alemã que está a contagiar a Europa. In: **Público** do dia 3 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.publico.pt/2015/09/03/p3/noticia/airbnb-para-refugiados-a-ideia-alema-que-esta-a-contagiar-aeuropa-1824199>. Acesso em: 03/04/2020.

tar crianças, receber famílias em casa, portanto, tudo, tudo, tudo. Foi, realmente, a loucura [...]” (CPR, entrevista 31.01.2018).

Ao mesmo tempo uma outra iniciativa, de cariz mais institucional, tomava forma com a criação da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), formalizada a 14 de outubro com a eleição do seu coordenador, Rui Marques¹⁸, e a comissão executiva. A PAR congregou mais de 300 instituições da sociedade civil, entre empresas, instituições de ensino, associações e entidades de cariz social. Outras manifestações do empenho da sociedade civil foram as medidas adotadas por outras instâncias, como o caso de Ordens profissionais, como é exemplo a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Psicólogos, que anunciaram a criação de gabinetes de apoio.

Face a estes dois movimentos que floresciam na sociedade portuguesa, o Estado português manifestou desde cedo a sua clara opção pela via institucionalizada definindo cinco princípios estratégicos de acolhimento, conforme explicitados no Relatório de Atividades 2012 do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, 2016, p. 27): 1) Institucional, ao privilegiar o acolhimento por instituições, em detrimento do acolhimento por particulares; 2) Descentralizado, ao valorizar o potencial do acolhimento em territórios de média e baixa densidade, evitando-se grandes concentrações de indivíduos; 3) Em consórcio, ao mobilizar consórcios locais de instituições que, em conjunto, assegurem os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados; 4) Integrado, ao considerar todos os itens contemplados no formulário de acolhimento (alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde, língua portuguesa); 5) Autónomo, ao apresentar soluções que permitam a gradual autonomia dos refugiados, designadamente as soluções de alojamento que assentem em soluções de pequena escala.

Esta posição vai adquirir uma relação formal com a implementação, por Despacho n.º 10041-A/2015, de 3 de setembro de 2015, do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM), composto por diversos

¹⁸ Rui Marques já tinha sido, em 1992, o coordenador da "Missão Crescer em Esperança" - Apoio a refugiados bósnios, que trouxe para Portugal cerca de 500 refugiados. SIC. Perdidos e Achados. "Filhos da Guerra". In: **SIC**, do dia 11 de janeiro de 2008. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/programas/perdidos-e-achados/2008-01-11-filhos-da-guerra>. Acesso em: 16/04/2020.

organismos estatais: 1. Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE, 2. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), 3. Instituto da Segurança Social (ISS, I.P.); 4. Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP, I.P.) 5. Direção-Geral da Saúde (DGS; 6. Direção-Geral da Educação (DGE) e 7. Alto Comissariado para as Migrações, I.P. Estava previsto que o Grupo de Trabalho poderia acolher representantes das autarquias locais e de organizações não-governamentais. A missão do GTAEM era “aferir a capacidade instalada e preparar um plano de ação e resposta em matéria de reinstalação, realocização e integração dos imigrantes, devendo apresentar um relatório das atividades desenvolvidas, suas conclusões, propostas e recomendações.”

Às instituições envolvidas seria cometida a responsabilidade de efetuarem um programa de integração delineado para 15 meses. Na sequência é iniciado um processo de submissão de propostas de acolhimento por entidades do 3º sector ou por municípios. Como elos de suporte deste processo o Estado elege como entidades a quem deveria ser submetida a proposta de acolhimento dois grandes sectores da sociedade: as entidades do denominado 3º sector e os municípios. Estas entidades, com tradição de parceria com o Estado noutras áreas de apoio social, são as denominadas parceiras da Comissão Permanente do Sector Social e Solidário (CPSS): a União de Misericórdias Portuguesas (UMP), a União das Mutualidades (UM) e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS). A estas, junta-se a PAR. Por sua vez, os municípios interessados em participar, deveriam submeter a sua candidatura através da Associação Nacional de Municípios (ANM). Todavia, o envolvimento do poder local terá ficado aquém das vontades iniciais. Os municípios que se envolveram atuaram essencialmente com o suporte do CPR, com quem alguns já tinham protocolos no âmbito do programa de reinstalação. Por fim, se a entidade proponente não fosse parceira nem do CPSS ou da PAR, poderia apresentar a sua submissão diretamente ao ACM. A avaliação das capacidades de resposta foi cometida ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), com quem competiria o estabelecimento de protocolo formal.

Ao mesmo tempo que o Estado cometia aos parceiros sociais funções de relevo, teve a necessidade de reestruturar igualmente o seu papel. O SEF continuou a tratar do processo de reconhecimento, também ficou responsável por gerir as verbas proveniente da União Europeia para o programa de recolocação. Todavia, a principal alteração teve a ver com o papel cometido ao Alto Comissariado

para as Migrações (ACM). Este instituto não tinha experiência prévia de trabalho com refugiados, mas foi responsabilizado nas suas estruturas, inicialmente com um papel de sensibilização, mas pouco a pouco, na rentabilização das suas estruturas existentes de apoio a imigrantes e, por fim, um papel charneira de ligação com as instituições da sociedade civil envolvidas no acolhimento. Pela Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM) passaram a englobar igualmente os refugiados. Para trabalhar com esta nova realidade foi criado no seio do ACM o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), com o propósito de assegurar “[...] a implementação e execução das políticas de acolhimento e integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção internacional [...]”.¹⁹

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 específicos e dedicados a esta população implementados de forma sistemática e 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 com a resposta dada pela sociedade civil portuguesa que se mobilizou para contribuir para a resolução da crise humanitária que se vivia na Europa.

A opção do Estado português foi manifestamente orientada de forma a ir de encontro aos princípios sustentados, privilegiando a dimensão institucional, assente na maioria dos casos numa rede que se espalha pelo território português, permitindo a descentralização pretendida, e em escala suficiente para congregar consórcios que assegurassem a integração dos vários itens considerados fundamentais para a integração e autonomização dos refugiados recolocados.

¹⁹ Alto Comissariado para as Migrações, Apoio à integração de pessoas refugiadas. Disponível em <https://www.acm.gov.pt/pt/ad-acm-c-cnai>. Acesso em: .

4. “ISTO FOI UM PROGRAMA A NÍVEL NACIONAL” – PERSPETIVAS DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS

O início do processo de acolhimento não foi fácil para as instituições locais e foi marcado por uma ansiedade motivada pelo hiato temporal existente entre a manifestação de disponibilidade e o acolhimento concreto. No mesmo período, em que na Europa se definiam corredores e a sociedade civil intervinha diretamente nas praças e estradas, apoiando diretamente as pessoas refugiadas, naquilo a que Pries denominou “*The ‘autumn of welcoming refugees’*” (2018, p.3), em Portugal, as diversas instituições envolvidas aguardavam a chegada dos refugiados recolocados. Uma vez que as primeiras pessoas refugiadas chegaram a 17 de dezembro de 2015²⁰ poderemos falar, no caso português, um “inverno de refugiados”. Até à sua chegada o CPR e o ACM desenvolveram ações de formação no âmbito do Asilo.

Neste estudo foi aplicado um inquérito online às instituições de acolhimento ao qual responderam 97 instituições: 26,8% são instituições religiosas, 23,7% instituições particulares de solidariedade social, 16,5% fazem parte da Cruz Vermelha Portuguesa, 15,7% são Misericórdias e 13,4% são Câmaras Municipais. Como se observa, a esmagadora maioria são instituições de caráter religioso e de solidariedade social (atuantes no terceiro setor ou economia social). As autarquias locais estão representadas em menor número, nomeadamente por parte das Câmaras Municipais. No entanto, este facto não impediu que tenham desempenhado um papel importante nas localidades onde outras entidades receberam refugiados, nomeadamente no quadro de consórcios locais sendo por vezes os mediadores entre os vários interlocutores. É igualmente relevante salientar que, entre os municípios que se envolveram, três tenham desenvolvido “planos municipais de integração de refugiados”: Lisboa, Sintra e Guimarães.

Uma característica da mobilização portuguesa reside no facto de a maioria das instituições envolvidas não terem experiência de trabalho com pessoas refugiados (89,7%). Todavia, quase todas tinham experiência anterior com grupos

²⁰ VIANA, C. e CORDEIRO, A.D. Jovens, mulheres, cristãos: eis os primeiros refugiados oficiais que chegaram a Portugal. In: **Público** do dia 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.publico.pt/2015/12/17/sociedade/noticia/jovens-mulheres-cristaos-eis-os-primeiros-refugiadosoficiais-que-chegaram-a-portugal-1717753>. Acesso em: 02/04/2020.

socialmente vulneráveis, em particular os beneficiários do rendimento social de inserção (RSI)²¹, nos quais se incluem migrantes e minorias étnicas. As poucas instituições com experiência de trabalho com refugiados (10) tiveram como antecedentes o atendimento nos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) e a participação no acolhimento de refugiados do Kosovo e da Bósnia nos anos noventa.

Apesar da política de dispersão geográfica dos refugiados recolocados observa-se que duas regiões monopolizam o acolhimento e estabelecimento de refugiados recolocados: a Área Metropolitana de Lisboa (29) e a região Norte (34) sendo que 16,5% estão no distrito de Lisboa, 13,4% no distrito do Porto e 11,3% no distrito de Aveiro. A zona centro, com 18 respostas, é a terceira região com mais respondentes, a que se segue o Alentejo, com 10 e, por fim, o Algarve, com 6 respostas.

Relativamente à sua dimensão, verificamos que 45% das instituições têm mais de 50 funcionários e a maioria, 44,3%, tem um público-alvo entre os 101 e os 500 utentes. Independentemente da sua dimensão, é relevante constatar o papel dos voluntários, facto assinalado por 86,6% dos participantes, o que vai ao encontro do sucedido na Europa em 2015 (CANTAT; FEISCHMIDT, 2019, p. 381).

Considerando o inédito movimento de solidariedade na sociedade portuguesa interessou-nos conhecer quais os motivos que levaram à manifestação de disponibilidade por parte das instituições participantes. As principais razões apontadas para esta adesão são o sentimento de solidariedade (36), fazer parte da missão da instituição (26), por razões humanitárias (17), devido a solicitação externa (13) e, por fim, uma categoria mais diversificada de “outras razões” (5). Este envolvimento, apesar de se concretizar sob a forma institucional, assentou em emoções e envolvimento muito concreto por parte das pessoas envolvidas, como podemos verificar pelos seguintes excertos de entrevistas:

²¹ É um apoio destinado a proteger as pessoas que se encontrem em situação de pobreza extrema, sendo constituído por: uma **prestação em dinheiro** para assegurar a satisfação das suas necessidades mínimas, e; um programa de inserção que integra um **contrato** (conjunto de ações estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação, visando uma progressiva inserção social, laboral e comunitária dos seus membros). Disponível em: <http://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>. Acesso em: .

Nós surgimos no acompanhamento aos refugiados porque sentimos, como instituição da Igreja, que tínhamos de dar uma resposta e que também tínhamos de nos abrir e disponibilizar a nossa casa, não é? Para acolher outras pessoas, que estavam a viver grandes dificuldades. (E07).

[...] quando aderimos a isso [ao acolhimento de refugiados] nem sabíamos quanto recebíamos nem nada, fizemos isso mesmo por questão humanitária, ainda por cima nós, sabendo nós que somos um país de emigrantes e que muitos emigraram por razões políticas nos anos 60, portanto, nem pensámos nisso, o que esteve em mente, na nossa mente foi o apoio humanitário e depois logo se via. (E09).

O trabalho das instituições desenvolveu-se em dois processos de aprendizagem, em simultâneo: 1) com as pessoas refugiados e 2) com as instituições, as do Estado e as parceiras. Por outro lado, as instituições sentiram dificuldades de suporte por parte do Estado, após uma fase inicial em que existiu alguma tentativa de articulação conjunta, com reuniões mas, de uma forma geral, a perceção das instituições que tutelaram as entidades que acolheram refugiados foi o desalento face à ausência de um envolvimento e articulação ativo e constante por parte das instituições estatais, nomeadamente em relação ao trabalho desempenhado pelo Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM) e tiveram que encontrar alternativas próprias, dentro da sua instituição ou na rede de parceiros. Este desalento também ocorreu a montante, junto das instituições que faziam parte deste grupo de trabalho, como exemplifica esta entrevista a uma coordenadora de uma destas instituições:

Fizemos a agenda com o papel de cada um e semanalmente nós estávamos ali para... Isso agora acabou. Acabou. Não existe. Agora, já há mais de um ano ou dois. Aliás, nos últimos dois anos fizemos duas reuniões, acho eu. Duas ou três. Mas só as instituições e a tutela, secretária de Estado e o ministro... As outras entidades do Estado, nem Segurança Social, nada. Acabou. Essa articulação acabou. (Entrevista E07).

A relação com o Estado e as instituições estatais foi complexa, muitas vezes com o sentimento de que o que ocorreu foi “despejar responsabilidade” nas instituições. (Entrevista, 2017). Uma das mais complexas relações foi com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). De facto, as pessoas refugiadas tinham de submeter à sua chegada em Portugal um pedido de asilo, e desta forma teriam de aguardar a atribuição do estatuto de refugiado ou de proteção internacional. Para além do SEF, as entidades teriam de se articular igualmente com entidades estatais, como a Segurança Social, Saúde, Emprego. Todavia, a coordenação de todo este processo é muito criticada e com a perceção de que, apesar de ser um programa nacional, a aplicação das orientações variava de local para local. “[...] isto foi um programa a nível nacional, mas muito pouca coordenação dos serviços e, por vezes, poder discricionário dos diretores o que fez com que de concelho para concelho as coisas não fossem feitas da mesma maneira.” (E01).

Neste processo é assinalada a falta de articulação entre serviços e o desconhecimento de informação central o que dificulta a operacionalização das instituições, deixando a estas a necessidade de encontrar a melhor forma de ultrapassar os problemas.

Pareceu-me a mim que não havia articulação entre os serviços. Não havia! [...] Não havia informação! [...] Parece que ninguém sabia do que é que se estava a falar. Nós estávamos perdidos! Nós, quando falávamos na rede, na nossa rede social [...] ok, as pessoas muito disponíveis, vamos ajudar, vamos fazer. Mas, depois no dia-a-dia éramos só nós! Nós com eles. (E08).

Do conjunto de entidades estatais a que as instituições tinham de recorrer para resolver problemas relacionados com burocracia ou regularização da situação dos refugiados há umas instituições que aparentemente se ajustaram melhor para enfrentar este desafio como foi o caso da Saúde, das Finanças, Segurança Social e Escola. Com outras instituições foi mais complicado encontrar formas de resolução como o Centro de Emprego e o SEF devido à dependência de estruturais centrais.

A falta de apoio por parte do Estado provocou desapontamento por parte de representantes de várias instituições, e obrigou a uma redobrada aprendizagem e

partilha de experiências entre instituições, como podemos constatar pelas palavras de um entrevistado.

Tivemos alguns encontros com outras instituições, organizados pela PAR. Depois, mantivemos o contacto. Acabámos por partilhar. Sabemos [...] quem acolheu. Portanto, nós próprios, procurámos também partilhar, saber como agir, qual era a melhor forma. [...] A partilha é sempre muito importante, para além de ser enriquecedora, ajuda-nos a ver outras realidades e se calhar a agir de outra forma e eu acho que é sempre importante partilharmos experiências. (E07)

Outro aspeto que causa alguma celeuma entre os participantes no acolhimento é o facto de haver não um programa de acolhimento, mas dois: o programa governamental, emulado da EU, compreende 18 meses de apoio, período após o qual seria expectável que os refugiados fossem autónomos e o programa da PAR que, numa postura crítica face a esta opção, elege como tempo mínimo de integração dois anos, 24 meses. Na prática, esta diferença de programas permite avaliar a postura crítica, dinamismo e autonomia da sociedade civil, mas também gerou alguns problemas ao nível dos refugiados recolocados no programa de 18 meses que não entendiam os motivos para essa diferença.

Isto não pode ser assim, quer dizer, nós não podemos fazer uma coisa destas, eu acho que nós temos que ajudar a todos de forma igual, sem dúvida, igual, começa logo, não há dois problemas, se é 24 é 24, se é 18 é 18, decidam, não há dois programas distintos, não pode, não pode haver. E estas duas plataformas não devem de estar separadas, têm que estar juntas, nós estamos num processo chamado “acolhimento de recolocados em Portugal [...] (E11).

As dificuldades decorrentes de insuficiência de meios humanos e meios financeiros para custear determinadas atividades para assegurar o acolhimento com dignidade foram ultrapassadas em alguns casos pelo papel dos voluntários, que responderam à necessidade de um maior acompanhamento dos refugiados, ou à resposta a determinadas valências, como a aprendizagem da língua, uma das

dimensões mais criticadas pelas instituições devido à exigência de um número de estudantes para o funcionamento de um curso, o que era inviabilizado em muitos dos casos pelo facto de, devido à política de descentralização, não haver refugiados suficientes para formar essa turma.

[...] porque é que isto não pode ser uma bolsa em que todos colaboram?! [...] Eu estou aqui a falar, aqui se calhar eu consigo arranjar dois, três fogos e a Câmara dá uma parte, o CPR dá outra parte, o ACM dá outra parte, o centro social paroquial também quer ajudar, dá outra parte. Estamos todos a apoiar, estamos todos a apoiar um grupo de 10 pessoas, vamos trabalhar as nossas redes [...] mas depois na prática não sabemos fazer isso, porque somos egoístas demais, porque este quer ter o protagonismo, este também quer ter o protagonismo, este quer ter o protagonismo e este também e dizer “fui eu que fiz, o meu programa é melhor que o teu”. E depois, nenhum programa funciona [...]. (E11).

O papel dos voluntários no processo de acolhimento é realçado como elemento fundamental para assegurar a resolução das necessidades seja do ponto de vista material seja do acompanhamento social e pessoal, de modo a evitar a solidão, mas sempre com o objetivo de promover a autonomia a curto e médio prazo. Mas, também por parte dos profissionais das instituições há uma entrega pessoal muito para além das funções profissionais. “Não podemos só dar-nos enquanto profissionais, das nove às cinco! Tem que ser muito para além disso. Mas aí também a necessidade de chamarmos voluntários, para nos ajudarem, porque têm outra disponibilidade.” (E07).

5. “FOMOS APRENDENDO COM ELES”: RELATOS DE UM SABER DE EXPERIÊNCIA FEITO²²

Os resultados do inquérito e das entrevistas em profundidade remetem para a intensidade do processo de acolhimento, muito exigente, mas certamente irrepetível, assim como a algum desalento sentido. Este último sentimento transparece quando as instituições, quando questionadas sobre a sua disponibilidade para acolher mais refugiados, respondem em 50 dos casos negativamente (isto é, 52% da amostra), com 47 a indicar que estavam disponíveis para o fazer. Estes números manifestam uma dualidade de situações que têm por base dois grandes motivos: por um lado um desapontamento com o processo de acolhimento, sobretudo por falta de apoio por parte do Estado, e, por outro lado, por vezes, alguma mágoa, devido ao caso dos refugiados que partiram antes do programa terminar, muitas vezes sem terem sido avisados, sem oportunidade de despedidas nem de acompanhar essas famílias.

Hoje, a instituição não me parece disponível para isso. Pelo menos, não nestes termos e no curto prazo. Nós, enquanto instituição quisemos muito... porque ainda é um problema grave [...] mas nunca nos termos em que se processou o acolhimento. Nunca naqueles termos. Foi uma forma muito desestruturada, do nosso ponto de vista. [...] Nós gostamos de boas linhas orientadoras! Gostamos das normas bem definidas, dos regulamentos. Claro que queremos ter margem de manobra dentro daquilo que é o dia a dia. Mas falta preparação, isso falta!

Não há dúvida. Agora, como é que se poderia estruturar isso... essa é que é a questão de fundo. (E06).

A consciência de que o processo de acolhimento e integração de refugiados recolocados poderia ter sido desenvolvido com mais eficiência é reconhecido por 67% das instituições inquiridas. E esta eficiência podia ser alcançada, segundo as instituições, através de quatro grandes medidas: uma preparação e resposta

²² Luís Vaz de Camões, Os Lusíadas, Canto 4, verso 94.

adequada das autoridades (76%); a preparação de entidades e sociedade civil (10%); uma maior articulação entre as autoridades locais e as entidades locais (9%); e, por fim, a preparação prévia dos refugiados quanto às condições que vão encontrar no país (5%).

[...] as instituições e a própria PAR se esforçaram muito mais no acolhimento aos refugiados do que propriamente o governo em criar essas parcerias e a ligação [...] com a Segurança Social, com o IEFP. Ou seja, preocuparam-se mais em receber do que realmente criar uma rede que pudesse sustentar a vinda dessas pessoas. (E14).

A prática que foi assim adquirida com a dimensão institucional acaba por ter uma vertente pessoal e personalizada, quer na interação com as pessoas refugiadas, quer com as entidades do Estado, e as pessoas que o representam. De facto, as ações concretas das instituições foram desenvolvidas a nível local, no quadro das sociabilidades quotidianas, como refere Penninx (2009, p. 5) ou das “práticas situadas de solidariedade” (CANTAT; FEISCHMIDT, 2019, p. 380).

Nós aprendemos tudo, porque não sabíamos nada, não é?! Quando eles chegaram aqui a nossa intuição foi mesmo só acolher, mas realmente o acolher não é só dar dormida nem comida, tem outras coisas, não é?! E para nós também foi uma aprendizagem, também foi um curso que a gente tirou. Evidentemente, cada vez que vinham novos, a gente já bebia a experiência dos outros, já fazia diferente, não é?! (E09).

Algumas entrevistadas remetem para a “aventura” que foi o acolhimento e acompanhamento das famílias de refugiados, sobretudo por se tratar de uma experiência nova, feita sem grande suporte por parte das entidades centrais, pelo desconhecimento da língua e questões culturais. Essas barreiras fizeram com que houvesse uma adaptação constante, uma negociação e também uma aprendizagem mútua.

Foi difícil. Não é uma experiência fácil, é muito absorvente. É uma experiência que está sempre conosco, no dia-a-dia, mesmo aos fins-de-semana, e às vezes à noite também, em que nós vivemos permanentemente a situação destas pessoas, as necessidades que elas têm, o que é preciso fazer. A gente é quase como uma mãe, a gente é que tem que se lembrar que tem a consulta no dia x, que tem que ir aqui, que tem que ir acolá, salvaguardar tudo, hoje vais fazer umas análises, atenção... [...] as coisas que correm menos bem, os desânimos, as frustrações, o quê que se consegue atingir, porquê que não se consegue atingir, tentar pensar qual é a volta que se há-de dar à questão para que a pessoa se insira melhor, para que a pessoa se sinta mais incluída, todos estes processos são processos muito... são desafiadores, é um trabalho muito bonito, mas é desgastante emocionalmente. (E13).

Esta postura implica um autorreconhecimento de limitações, mas igualmente uma reflexão sobre a necessidade de, por um lado, uma maior organização e partilha entre as várias entidades centrais, públicas e da sociedade civil, na partilha de experiências e de avaliação do processo, partindo do pressuposto que todos têm aspetos positivos e contributos a dar.

Eu acho que se houvesse mais harmonização, mais sincronismo entre as autoridades oficiais, entre os vários organismos oficiais ajudaria imenso, imenso. [...] se a sociedade civil é chamada a participar, é muito difícil padronizar, porque, conforme a instituição, o local a região do País, etc., podem fazer as coisas de maneira ligeiramente diferente. [...] Se a sociedade civil é chamada a intervir, eu aí não punha padrões, punha sim sempre monitorização para garantir os resultados. (E01).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: “PORTUGAL É UMA EXCELENTE TERRA DE ASILO”²³

Desde 1974, ano em que Portugal readquiriu a democracia com a revolução de 25 de abril, foram elaboradas quatro leis de asilo. Todavia, e apesar de previsto na lei, o Estado português nunca cimentou o processo de acolhimento e integração de refugiados, resolvendo as situações de crise de forma *ad hoc*, e com o concurso da sociedade civil. As circunstâncias de 2015 promoveram a participação de um maior número de instituições, disseminadas em quase todas as regiões do país. Deste envolvimento resulta, aparentemente, uma motivação proactiva por parte da sociedade civil em continuar a participar no processo de acolhimento e integração de refugiados. Politicamente o Estado português, motivado por novo programa europeu, agora de reinstalação, necessita da sociedade civil para continuar a acolher e integrar as pessoas refugiadas. Todavia, como se pode observar dos dados apresentados, terá de ser melhorada a coordenação e interação entidades oficiais com as instituições de acolhimento.

Segundo Jong e Ataç, há duas abordagens possíveis na forma como a sociedade civil se pode envolver neste processo: uma “abordagem para responder a problemas” (*problem-solving-approach*) ou uma “abordagem crítica” (*critical-approach*) (2017, p. 30). Podemos afirmar que a sociedade portuguesa se encontra na transição de ambas as abordagens? No plano humanitário, onde se circunscreveu a ação desenvolvida com o processo de recolocação, há, sem dúvida, uma aprendizagem e uma consciencialização dos limites e oportunidades de uma intervenção concreta. Mas, estará a sociedade civil portuguesa mais empenhada para promover uma ação de cariz político? No início de 2018, já com o programa de recolocação terminado, Rui Marques, na altura ainda o coordenador da Plataforma Para Acolhimento de Refugiados (PAR), dando conta do “balanço positivo” afirmava que “Há muito trabalho a fazer e não há nenhuma desculpa para que não o continuemos a fazer no futuro.”²⁴ Esta visão de um empenhamento continuado é reforçada de novo

²³ CPR, Portugal e o programa de recolocação de refugiados na EU. In: **CPR** do dia 28 de novembro de 2015. Disponível em: <https://cpr.pt/portugal-e-o-programa-de-recolocacao-de-refugiados-na-ue/>. Acesso em: 20/04/2020.

²⁴ JCP. Refugiados/Portugal: «Balanço positivo não significa missão cumprida» – Rui Marques. In: **ECCLESIA** do dia 11 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://agencia.ecclesia.pt/por->

por Rui Marques quando declara que este processo: “Não pode ser um ponto, mas sim uma linha. E se Portugal se portou muito bem nestes últimos anos, tem hoje a grande responsabilidade de não baixar os braços no apoio aos refugiados.”²⁵

Todavia, e secundando muitas das afirmações proferidas pelos vários entrevistados que indicamos, este processo terá de ser organizado. André Costa Jorge, diretor do Centro Jesuíta para os Refugiados (CJR), e atualmente, o coordenador da PAR, afirmava igualmente no início de 2018 que “Portugal não tem um plano de acolhimento integrado de refugiados, não há um modelo concreto. Temos andado a gerir as circunstâncias.”²⁶

Para Maria Teresa Tito de Morais, na altura a coordenadora do Conselho Português para os Refugiados (CPR), o país “tem de se chegar mais à frente, participar mais ativamente e influenciar as decisões, nomeadamente na partilha das responsabilidades dos Estados-membros.”²⁷

Uma manifestação desta progressiva incursão da sociedade civil no plano político poder ser observada no facto de se manifestarem publicamente preocupações que não se associam exclusivamente ao acolhimento. Um exemplo é o Livro Branco sobre os direitos de imigrantes e refugiados publicado em 2019 pelo Serviço Jesuíta para os Refugiados, ou o apelo, por parte do CPR e CJR, para a questão do reagrupamento familiar²⁸. Estaremos perante o reforço ativo do sector de apoio aos refugiados? A contestação é parte essencial do movimento

tal/refugiados-portugal-balanco-positivo-nao-significa-missao-cumprida-ruimarques/. Acesso em: 20/04/2020.

²⁵ AGÊNCIA LUSA. Plataforma de Apoio quer aceitar desafio do governo e acolher mil refugiados. In: **Diário de Notícias** do dia 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.dnoticias.pt/pais/plataforma-de-apoio-quer-aceitar-desafio-do-governo-e-acolher-mil-refugiados-EM2592611#>. Acesso em: 20/04/2020.

²⁶ FONSECA, P. “Portugal não tem um plano de acolhimento integrado de refugiados, não há um modelo concreto. Temos andado a gerir as circunstâncias”. In: **Visão** do dia 25 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/atualidade/entrevistas-visao/2018-02-25-Portugal-nao-tem-um-plano-de-acolhimento-in>.

²⁷ SERVIÇO Jesuíta aos Refugiados. Direito ao Reagrupamento Familiar de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional. Disponível em: http://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/2018/04/Reagrupamento-Familiar_JRS_2.pdf. Acesso em: 20/04/2020.

²⁸ GOMES, H. Refugiados. Portugal deve aprender com os erros da Europa, defendem especialistas. In: **Expresso** do dia 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://expresso.pt/internacio>

européu. Se até ao momento o CPR era das poucas instituições com uma postura de sensibilização face às questões do asilo, a mobilização de novos atores poderá reforçar a adoção de uma postura mais aberta face ao silo e refúgio, adquirindo uma dimensão política.

A experiência resultante deste programa de recolocação de refugiados foi incorporada em discursos de representantes da PAR, do CPR e mesmo do Alto Comissariado para as Migrações. Espera-se que esta experiência obtida pelas instituições de acolhimento seja integrada na definição nacional de uma política de acolhimento e integração de refugiados, a qual deverá refletir a diversidade de situações e experiências vividas pelos refugiados, assim como a diversidade em cada contexto local, o que não permite oferecer uma resposta padronizada e única a todas as situações, antes se exigindo flexibilização e adequação aos casos concretos. Envolver a sociedade civil no acolhimento de refugiados em Portugal passa por reconhecer o seu empenho, a sua competência adquirida, assim como as suas sugestões. Essa foi uma das recomendações do estudo desenvolvido (SOUSA et al., 2021).

A 23 de novembro de 2020, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020 criou um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional. Desta forma se pretende uniformizar os processos de acolhimento e integração de requerentes de asilo e de refugiados, com um reforço do papel do Alto Comissariado para as Migrações. Para isso, é criado um Grupo Operativo Único com funções de coordenação técnico-operacional. Este tem uma composição restrita, com o ACM, o SEF e o Instituto da Segurança Social, e a possibilidade de funcionamento mais alargada, com um conjunto de entidades ligadas ao Estado e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Se este desenvolvimento pode responder a algumas das sugestões das entidades envolvidas no acolhimento de refugiados, nomeadamente a necessidade de uma maior definição e articulação do papel do Estado, a intervenção e a participação da sociedade civil é inexistente, surgindo como um parceiro potencial a convocar para a execução de tarefas concretas.

nal/2018-06-20-Refugiados.-Portugal-deve-aprender-com-os-erros-da-Europadefendem-especialistas. Acesso em: 27/04/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACM (Alto Comissariados para as Migrações). **Relatório de Atividades do ACM 2015**. Lisboa; Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), 2016. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/RA_ACM2015_AF-digital.pdf/e6981891-4429-4f0d-9dfb-1ad43f78a373. Acesso em: .

ACM (Alto Comissariados para as Migrações). **Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas – Programa de recolocação**. Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), 2017. Disponível: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b. Acesso em: .

BETTS, A. Resettlement: where`s the evidence, what`s the strategy?. pp. 73-75. In: **Forced Migration Review**. 54, February 2017. Disponível em: <https://www.fmreview.org/resettlement/betts>. Acesso em:

BREKKE, J. & STAVER, A. The renationalisation of migration policies in times of crisis: the case of Norway. pp.2163-2181. 44:13. In: **Journal of Ethnic and Migration Studies**. 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1433026>. Acesso em: .

CANTAT, C. & FEISCHMIDT, M. Conclusion: Civil Involvement in Refugee Protection – Reconfiguring Humanitarianism. pp. 379-399. In: M. Feischmidt & C. Cantat. **Refugee Protection and Civil Society In Europe**. S.l.: Palgrave Macmillan, 2019.

CARAPETO, A. **Refugiados, fronteiras e imagem: contributos a partir da etnografia visual**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2017.

COSTA, P., SOUSA, L. “You are welcome in Portugal”: conviction and convenience in framing today’s Portuguese politics on European burden sharing of refugees. pp.49-53. In: **Oxford Monitor of Forced Migration**, 6 (2), 2017. <http://hdl.handle.net/10400.2/6122>. Acesso em: .

FLEISCHMANN, L. & STEINHILPER, E. The Myth of Apolitical Volunteering for Refugees: German Welcome Culture and a New Dispositif of Helping. pp.17-27. In: *Social Inclusion*. 5 (3), 2017. Disponível: <https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/945>. Acesso em:.

JONG, S. & ATAÇ, I. Demand and Deliver: refugee Support Organisations in Austria. pp.28-37. In: **Social Inclusion**. v. 5, 3, 2017. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/1003>. Acesso em: .

REA, A., MARTINIELLO, M., MAZZOLA, A. & MEULEMAN, BART (EDS.). **The Refugee Reception Crisis in Europe. Polarized Opinions and Mobilizations**. Bruxelles: Éditions de l’Université de Bruxelles, 2019. Disponível em: <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/24581>. Acesso em: .

PENNINX, R. Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities. In: **Policy Network paper**. Policy Network, 2009. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11245/1.311776>. Acesso em: .

MILAN, C. Emotions that Mobilise: The Emotional Basis of Pro-asylum Seeker Activism in Austria. In: D. Porta (ed.). **Solidarity Mobilizations in the ‘Refugee Crisis’: Contentious Moves**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.

MILAN, C E PIRRO, A. Interwoven Destinities in the “Long Migration Summer”: Solidarity Movements Along the Western Balkan Route. In: D. Porta (ed.). **Solidarity Mobilizations in the ‘Refugee Crisis’: Contentious Moves**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.

PRIES, L. Refugees, Civil Society and the State. In: **European Experiences and Global Challenges**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018.

JRS (Serviço Jesuíta para os Refugiados). **Livro Branco sobre os direitos de imigrantes e refugiados – problemas práticos e soluções**. s.l., Serviço Jesuíta para os Refugiados. 2019. Disponível em: <http://www.jrsportugal.pt/livro-branco-sobre-os-direitos-dos-imigrantes-e-refugiados-problemas-praticos-e-solucoes/>. Acesso em: .

SOUSA, L. & COSTA, P.M. A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal. pp. 161-181. In: S. David (Ed.). **O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/5524>. Acesso em: .

SOUSA, L., Costa, P.M., Albuquerque, R., Magano, O. e Bäckström, B. Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento. In: **Coleção Estudos OM**. 68.n. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, 2021.