OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

LÚCIO SOUSA
PAULO M. COSTA
ROSANA ALBUQUERQUE
OLGA MAGANO
BÁRBARA BÄCKSTRÖM

68

MARÇO 2021

REPÚBLICA PORTUGUESA
SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A INTEGRAÇÃO E AS MIGRAÇÕES

ACM
ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES

CEMRI UAb
CENTRO DE ESTUDOS DAS MIGRAÇÕES E DAS RELAÇÕES INTERCULTURAIS
UNIVERSIDADE ABERTA

INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

LÚCIO SOUSA
PAULO M. COSTA
ROSANA ALBUQUERQUE
OLGA MAGANO
BÁRBARA BÄCKSTRÖM

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

SOUSA, Lúcio e outros

Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento

Lúcio Sousa... [et al.]. – 1ª ed. – (Estudos OM; 68)

ISBN 978-989-685-115-6

I - SOUSA, Lúcio e outros

CDU 316

PROMOTOR

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES (OM)

www.om.acm.gov.pt/om@acm.gov.pt

COORDENADORA DO OM

CATARINA REIS DE OLIVEIRA

AUTORES

LÚCIO SOUSA

PAULO M. COSTA

ROSANA ALBUQUERQUE

OLGA MAGANO

BÁRBARA BÄCKSTRÖM

EDIÇÃO

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, I.P. (ACM, I.P.)

RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-mail: om@acm.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA

CMVA Print

PRIMEIRA EDIÇÃO

300 EXEMPLARES

ISBN

978-989-685-115-6

DEPÓSITO LEGAL

482938/21

LISBOA, MARÇO 2021

ÍNDICE GERAL

PREÂMBULO 7

NOTA DE ABERTURA 9

NOTA DA COORDENADORA DO OM 11

INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO **15**

AGRADECIMENTOS **16**

INTRODUÇÃO **17**

CAP. 1. O PROJETO INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO **19**

1. RELEVÂNCIA E IMPORTÂNCIA DO PROJETO 19
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO 20
3. METODOLOGIA DE TRABALHO 30

CAP. 2. O CONTEXTO: REQUERENTES DE ASILO E REFUGIADOS EM PORTUGAL **33**

1. UMA VISÃO PANORÂMICA DOS FLUXOS E DAS POLÍTICAS 33
   - 1.1. Os fluxos pré-1974 33
   - 1.2. O pós-1974 34
   - 1.3. Uma visão panorâmica das políticas pós-1974 até à atualidade 36
2. O PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E PERSPETIVAS FUTURAS 38
3. AS RESPOSTAS POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS E A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTUGAL 41
   - 3.1. O papel da sociedade civil antes de 2015 41
   - 3.2. A estratégia do Estado e da sociedade civil no programa de recolocação 41
   - 3.3 Os procedimentos para o acolhimento e integração dos refugiados recolocados 45

CAP. 3. OS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO **47**

1. AS INSTITUIÇÕES: CARACTERIZAÇÃO 47
   - 1.1. Tipos de instituições e experiência de trabalho com refugiados 47
   - 1.2. Localização das instituições 50
   - 1.3. A dimensão das instituições e o papel dos voluntários 51
2. A MOTIVAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ACOLHIMENTO 53
   - 2.1. O contexto e a motivação 53
   - 2.2. A iniciativa e as parcerias 55
   - 2.3. A disponibilidade manifestada: quem receber? 60

3. AS PERSPETIVAS DAS INSTITUIÇÕES SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS RECOLOCADOS 63
3.1. A preparação para a receção de refugiados recolocados 63
3.2. A chegada e o acolhimento 65
3.3. Interação com instituições oficiais 67
3.4. A relação dos refugiados com as comunidades locais 69
3.5. A interação com os refugiados 72
4. O BALANÇO SOBRE O(S) PROCESSO(S) DE INTEGRAÇÃO 73
4.1. As dificuldades sentidas no processo de integração 73
4.2. A partida dos refugiados antes do fim do programa 79
5. DEPENDÊNCIAS E AUTONOMIAS: AS INSTITUIÇÕES E OS REFUGIADOS 81
5.1. A autonomia das instituições 81
5.2. Autonomia e dependência de refugiados 82
6. AS INSTITUIÇÕES FACE A UM NOVO QUADRO DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS 86
6.1. Aprendizagens da instituição 86
6.2. Reflexões da instituição: parar ou continuar 89
6.3. Medidas e ações futuras 91

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 97

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 101

ANEXOS 109

ANEXO 1. INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO 109
ANEXO 2. DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO INFORMADO 120
ANEXO 3. GUIÃO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE 121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Pedidos de asilo entre 1974 e 2017 35
Gráfico 2. Principais países de origem de requerentes de asilo em Portugal 35
Gráfico 3. Concessões de asilo e estatuto subsidiário 36
Gráfico 4. Tipo de instituição inquirida 47
Gráfico 5. Promoção de formação para os colaboradores 49
Gráfico 6. Localização geográfica das instituições inquiridas (NUTS II) 50
Gráfico 7. Número de pessoas da instituição que acompanharam os refugiados 52
Gráfico 8. Motivo para manifestação de disponibilidade (n.º respostas) 53
Gráfico 9. Quem teve a iniciativa (n.º de respostas) 55
Gráfico 10. Quantos refugiados a instituição está ou estava disponível para acolher 60
Gráfico 11. Preferência de perfil dos refugiados a acolher (n.º respostas) 61
Gráfico 12. Número de refugiados acolhidos 61
Gráfico 13. Composição do agregado familiar 62
Gráfico 14. Religião dos refugiados acolhidos (n.º de menções) 63
Gráfico 15. Relação da instituição com entidades públicas (nº de respostas) 67
Gráfico 16. As principais dificuldades no contacto com as entidades públicas 68
Gráfico 17. Estabelecimento de laços dos refugiados com as comunidades locais 69
Gráfico 18. Principais motivos de contacto dos refugiados com as instituições 72
Gráfico 19. Medidas ou alterações a serem adotadas para melhorar a integração 73
Gráfico 20. Dificuldades sentidas na satisfação das necessidades 75
Gráfico 21. Sugestões para potenciar autonomia das instituições 81
Gráfico 22. Postura evidenciada pelas pessoas refugiadas 82
Gráfico 23. Principais dificuldades sentidas para a autonomização dos refugiados 83
Gráfico 24. Condições de autonomia na fase final do processo 83
Gráfico 25. Aspetos positivos do processo de acolhimento de refugiados (nº de menções) 85
Gráfico 26. Aspetos negativos do processo de acolhimento (nº de menções) 85
Gráfico 27. Como melhorar o desempenho de intervenção das instituições 91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Experiência de trabalho com grupos vulneráveis 48
Tabela 2. Áreas de intervenção da formação 49
Tabela 3. Número de utentes acompanhados por mês pela instituição 51
Tabela 4. Número de funcionários da instituição* apoio de voluntários 52
Tabela 5. Áreas em que as instituições fizeram contratos ou parcerias 56
Tabela 6. Nacionalidade dos refugiados acolhidos 62
Tabela 7. Autonomia e laços com a comunidade 70
Tabela 8. Dificuldades sentidas na satisfação de necessidades 74
Tabela 9. Experiência adquirida com o processo 86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Estratégia nacional para a integração dos refugiados 42
Figura 2. Processo de submissão de propostas de acolhimento 44
Figura 3. Visão do processo de acolhimento e integração da PAR 45

LISTA DE ABREVIATURAS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ATL – Atividades de Tempos Livres
CLAIM – Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes
CNAIM - Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes
CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPR – Conselho Português para os Refugiados
CVP – Cruz Vermelha Portuguesa
FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e Integração
GAR – Gabinete de Asilo e Refugiados (SEF)
GTAEM – Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia das Migrações
IEFP – Instituto do Emprego e da Formação Profissional
NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (ACM)
PPT – Português para Todos
UM – União das Mutualidades
UMP – União das Misericórdias Portuguesas
RLIS - Redes Locais de Intervenção Social
SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SNS - Serviço Nacional de Saúde

PREÂMBULO

O estudo oferece uma visão abrangente do programa de recolocação de pessoas refugiadas para Portugal. Tratando-se de uma realidade recente em Portugal, em que se passou do acolhimento de requerentes de asilo espontâneos para a integração de pessoas refugiadas através de programas da Comissão Europeia, a investigação realizada é importante para a análise da experiência de terreno, destacando futuras linhas de ação. O crescimento do número de pessoas que procuram refúgio na Europa revela-se um importante desafio para o qual é necessário o compromisso de todos os Estados-Membro, num quadro de cooperação comum em matéria de migração e asilo.

Mesmo em período de pandemia, o Governo continuou a acolher refugiados, respondendo ao novo desafio de acolher menores não acompanhados vindos da Grécia e garantindo o direito de proteção internacional. Desde 2015 teve participação ativa no acolhimento de mais de 2.700 pessoas refugiadas ao abrigo da proteção internacional.

Os resultados do estudo contribuem para uma melhor compreensão da realidade do acolhimento e integração em Portugal e do trabalho que tem sido desenvolvido pelas instituições públicas e entidades da sociedade civil. Oferece uma perspetiva global das políticas nacionais e europeias, focando a sua análise nos programas de recolocação, nos mecanismos de proteção e nas respostas no terreno. Através de uma metodologia quantitativa, que envolveu 97 entidades públicas e da sociedade civil, apresenta um retrato das principais instituições envolvidas no processo de acolhimento e integração, analisando as motivações, necessidades e principais áreas de intervenção e formação.

Como recomendado no estudo, as respostas do acolhimento e integração foram-se também adaptando aos desafios do terreno desde 2015. Por um lado, foi recentemente criado, em novembro de 2020, um Grupo Operativo Único que efetiva um diálogo aberto entre todas as partes envolvidas no acolhimento e integração de refugiados. Por outro, podemos verificar que essas mudanças, como mostra o *Relatório Estatístico do Asilo de 2020*, do Observatório das Migrações (Oliveira, 2020), se expressam no decréscimo significativo do número de pessoas refugiadas que abandonaram o país desde 2015.

Uma outra recomendação referida no estudo é a importância da comunicação e da aprendizagem da língua, como componente essencial no processo de integração, visando a autonomização. Numa perspetiva de ajustamento das respostas às necessidades individuais, procedemos à revisão dos cursos de português, criando os cursos de *Português Língua de Acolhimento*, com várias inovações. Destaco o facto de os requerentes de proteção internacional com processos pendentes terem passado a poder frequentar os cursos. Foi igualmente criada uma nova unidade de formação para falantes de alfabetos não latinos, de modo a ultrapassar os obstáculos de aprendizagem da língua para falantes de urdu e árabe, entre outras línguas.

A intervenção e o acompanhamento interdisciplinar são cruciais para a integração das pessoas refugiadas e, consequentemente, para a melhoria das respostas e práticas institucionais. A ava-

liação deve ser contínua e envolver os próprios beneficiários. As experiências de acolhimento e integração devem ser flexíveis para dar resposta às alterações dos fluxos migratórios e o conhecimento científico é chave para o sucesso deste projeto.

CLÁUDIA PEREIRA

SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A INTEGRAÇÃO E AS MIGRAÇÕES

NOTA DE ABERTURA

Em 2014, o relatório anual publicado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) indica que este ano "... é marcado, em matéria de proteção internacional, pela publicação do novo diploma legal de asilo, o qual consolida no regime jurídico nacional o Sistema Europeu Comum de Asilo." Simultaneamente, nesse ano, e apesar da manutenção do conflito iniciado em 2011 na Síria, Portugal regista um decréscimo nos pedidos de proteção internacional face ao ano anterior (-11,8%), ainda que o mesmo relatório refira que o nível de pedidos corresponde já a um nível superior ao verificado na última década. Nesse ano foram apresentados 477 pedidos, reconhecidos 20 estatutos de refugiado e 91 concessões de autorização de residência por razões humanitárias.

Em 2015, o contexto europeu, sentido também em Portugal, era já significativamente diferente. O relatório anual do SEF regista que se observam "fluxos massivos" para a Europa, essencialmente através do mediterrâneo e em grande medida resultantes do prolongamento do conflito na Síria, mas também noutros países, como o Iraque, a República Democrática do Congo, a Eritreia, entre outros. Este foi o ano da "crise migratória" na Europa. O ano em que a Europa teve que enfrentar as consequências, traduzidas em fluxos migratórios, da persistência de conflitos e violações de direitos humanos, que geraram a fuga de uma parte importante da população dos países afetados. Em 2015, a Comissão Europeia respondeu ao desafio com a adoção da Agenda Europeia para as Migrações. Um elemento estruturante desta Agenda consistiu na definição de um mecanismo de recolocação intraeuropeu, que permitisse a transferência de requerentes de proteção internacional dos países sob maior pressão de fluxos migratórios, Grécia e Itália, para outros Estados-membros da União Europeia.

Ao abrigo deste mecanismo, Portugal assumiu o compromisso de acolher 2951 requerentes. Para este fim, foi criado um grupo de trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações, no dia 3 de setembro de 2015 (despacho n.º 10041/A2015). Este grupo de trabalho funcionaria com a coordenação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, mas incluiria uma representação multidisciplinar, com representantes da Direção-Geral dos Assuntos Europeus, do Instituto da Segurança Social, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, da Direção-Geral da Saúde, da Direção-Geral da Educação e do Alto Comissariado para as Migrações. Simultaneamente, assistiu-se na sociedade portuguesa a uma notável mobilização de entidades da sociedade civil para viabilizar o acolhimento de um número muito significativo de pessoas ao abrigo da proteção internacional.

O estudo que aqui é apresentado constitui um contributo fundamental para entender este processo de acolhimento que se desenvolveu em Portugal em 2015, para dar resposta a uma necessidade e a um fenómeno à época pouco conhecido em Portugal, tendo em conta o número limitado de refugiados que o país recebia.

Desde 2015, o país tem renovado e aumentado os seus compromissos com a proteção internacional. Por um lado, por via da recolocação entre Estados-membros, designadamente em solidariedade com Itália e Malta, que recebem muitos dos migrantes resgatados por barcos humanitários, ou através do Acordo Bilateral com a Grécia. Por outro, também pelo seu compromisso com a reinstalação de refugiados já

com estatuto reconhecido em países terceiros, como a Turquia, o Egito ou a Jordânia. Desta forma, é essencial aprofundar o nosso conhecimento sobre os processos de acolhimento no domínio da proteção internacional, para que as políticas públicas possam responder mais e melhor nesta matéria.

SÓNIA PEREIRA

ALTA-COMISSÁRIA PARA AS MIGRAÇÕES

NOTA DA COORDENADORA DO OM

A *Coleção de Estudos* do Observatório das Migrações (OM) ganha com este volume 68 mais um dos estudos de aprofundamento do conhecimento sobre as migrações e a integração de nacionais de países terceiros (extracomunitários) em Portugal, aprovado pelo painel de avaliadores da rede do Observatório das Migrações com cofinanciamento do Fundo Europeu de Asilo, Migração e Integração (FAMI).

Este estudo, intitulado *Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento*, resulta da candidatura da Universidade Aberta ao Aviso FAMI n.º 26, para aprofundar o tema da "acolhimento e integração de refugiados".

Nesta *Coleção de Estudos* do OM, lançada em 2003, este é, porém, o primeiro volume acerca da integração de refugiados em Portugal. Este tema novo acompanha a atualidade das migrações no país, com mudanças profundas nos últimos cinco anos na resposta aos pedidos de proteção internacional a Portugal.

Reconhecendo que o volume de pessoas deslocadas contra a sua vontade atingiu valores inéditos no mundo desde 2015, em consequência de guerras, conflitos armados ou violação dos direitos humanos, e que Portugal não esteve alheio a esta nova realidade migratória, tendo também se densificado a entrada de requerentes e beneficiários de proteção internacional no país (para aprofundar vd. Oliveira, Peixoto e Góis, 2017; e Oliveira, 2020), este Observatório das Migrações reforçou as suas linhas editoriais para aprofundar o conhecimento acerca da política de asilo e da resposta nacional a esta nova realidade do acolhimento e integração de refugiados em Portugal. Este reforço editorial procurou trazer factos estatísticos e científicos para agir sobre representações sociais e mitos, e para capacitar decisões políticas com mais informação.

Neste âmbito, na Coleção de *Teses* do OM foi dado destaque às primeiras dissertações de mestrado e doutoramento acerca de refugiados: veja-se o volume 48, *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde* de Maria Cristina Santinho (2016); o volume 50, *Refugiados, fronteiras e imagem: contributos a partir da etnografia visual*, de Mafalda Carapeto (2018); e o volume 52, *A violência sexual e de género nos campos de população refugiada: Enquadramento e análise legal*, de Tatiana Morais (2020).

No âmbito da Coleção *Imigração em Números* do OM, promoveu-se ainda o primeiro Relatório Estatístico do Asilo, *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, de Catarina Reis Oliveira (2020). Este primeiro relatório do OM promoveu a sistematização e análise de dados estatísticos e administrativos, de fontes internacionais e nacionais, para informar decisores políticos e sensibilizar a opinião pública com factos e dados, e contribuiu para a concretização do estipulado na Resolução da Assembleia da República n.º 292/2018 que recomendou a elaboração de um relatório anual sobre a política de asilo em Portugal. O relatório focou a análise nos dados de fontes internacionais e nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo, para salientar as principais tendências e características sociodemográficas dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal e a realidade do acolhimento e da integração daqueles que obtiveram acompanhamento social

no país entre 2014 e 2019. O relatório sinalizou os desafios que se colocam à monitorização sistemática da realidade do asilo em Portugal e respondeu a algumas das lacunas de compreensão de como se processa e evolui a entrada, o acolhimento e a integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional ao longo dos anos em Portugal.

Embora Portugal continue a não se encontrar entre os principais destinos internacionais de asilo, globalmente na última década o país incrementou substantivamente o número de pedidos de proteção internacional: se entre 2000 e 2012 o país recebia em média cerca de 200 pedidos por ano, entre 2013 e 2019 o país quadruplica o número de pedidos, atingindo o valor mais elevado de 1.820 pedidos em 2019.

A realidade da proteção internacional não apenas aumentou em número, como também incrementou em complexidade: até 2015 os pedidos de proteção internacional a Portugal eram essencialmente efetuados já em território nacional, por via de *pedidos espontâneos* ou, pontualmente, por via do *mecanismo de reinstalação* (em funcionamento a partir de 2006 com uma quota anual de 30 pessoas). A partir de 2015, porém, a proteção internacional em Portugal passou a estar a estar enquadrada, para além de pedidos espontâneos em território nacional, por mecanismos europeus de proteção: através do *mecanismo de recolocação* (em vigor entre dezembro de 2015 e abril de 2018, sobre o qual Portugal assumiu o compromisso de receber 2.951 requerentes de asilo, tendo executado 52,5% desse compromisso); através do *Acordo EU/Turquia 1x1*, assumido como uma forma de reinstalação (que vigorou entre junho de 2016 e dezembro de 2017, e sobre o qual havia o compromisso do país reinstalar 200 pessoas, tendo executado 71% desse compromisso); através do *mecanismo de reinstalação* 2018-2019 (com o compromisso do país reinstalar da Turquia e do Egipto 1.010 pessoas, tendo até ao final de 2019 executado 40,5% desse compromisso); e através do mecanismo de *recolocação ad hoc de barcos humanitários* a partir de Itália e de Malta (não havendo nesse âmbito compromissos políticos definidos entre Estrados-membros).

Associado a este incremento no número de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, acompanhando a densificação de canais de entrada para proteção, e dando resposta aos compromissos políticos no acolhimento, o país reagiu, repensando o seu modelo de acolhimento e expandindo a partir de 2015 o número de instituições envolvidas no acolhimento. Se até 2015 as instituições envolvidas no processo de gestão e acolhimento dos fluxos de requerentes eram apenas o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, através do seu Gabinete de Asilo e Refugiados), o Conselho Português para os Refugiados (CPR) e o Instituto de Segurança Social (ISS), em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML); a partir de 2015, nomeadamente com o lançamento da *Agenda Europeia para as Migrações* (Despacho n.º 10041-A/2015) na resposta aos compromissos de Portugal para os mecanismos europeus, é definida uma nova rede de instituições (públicas e da sociedade civil, nacionais e locais) mobilizadas para a política do asilo e do acolhimento, passando a integrar essa rede para além das anteriores instituições, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, com o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados), o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), a Cruz Vermelha Portuguesa, a União das Misericórdias Portuguesas, o JRS-Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas.

A intervenção e o envolvimento dessas instituições não se assumiram, contudo, de forma homogénea ou uniforme em função do mecanismo de entrada ou como foi formulado o pedido de proteção internacional (se espontâneo em território nacional, ou por via de mecanismos europeus), complexificando-se as respostas no acolhimento e a integração de requerentes de proteção internacional em Portugal nos últimos anos (para aprofundar vd. Oliveira, 2020).

A partir de 2015 a resposta de acolhimento foi pensada e planeada de acordo com um plano de ação para um pleno acolhimento e integração de recolocados e reinstalados no país (contemplando várias dimensões – e.g. alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde, língua portuguesa, formação, reconhecimento, validação e certificação de competências, informação e apoio jurídico, interpretação e tradução), privilegiando-se o acolhimento em instituições (em detrimento do acolhimento por particulares), com resposta articulada (em parceria e consórcios locais), e de forma descentralizada, valorizando-se o potencial do acolhimento disperso pelo país, nomeadamente em territórios de média e baixa densidade.

O melhor conhecimento acerca das respostas de acolhimento e de integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, mesmo que recentes e em mudança, é essencial para a definição e aprofundamento de políticas públicas de asilo e uma melhor resposta institucional, sendo porém desafiado pela falta de dados, a dispersão de informação por múltiplas instituições com critérios distintos de recolha, e ainda pelo número relativamente contido de estudos científicos disponíveis sobre esta nova realidade das migrações vivida no país.

Este estudo promovido pelo Centro de Estudos das Migrações e das Relações Internacionais (CEMRI) da Universidade Aberta vem por isso apoiar a resposta a estas lacunas, pelo que o Observatório das Migrações agradece aos autores por este contributo de qualidade.

O estudo centrou-se num dos mecanismos de entrada (o da recolocação), caracterizando as opções tomadas no âmbito do acolhimento e da integração de refugiados recolocados e aprofundando a análise em torno das respostas institucionais de Portugal. O estudo identifica a singularidade com que ocorreu esta rápida conversão da política e da resposta nacional à nova realidade do acolhimento de refugiados, observando os resultados e os impactos da diversidade e densificação das instituições envolvidas, da intensificação do envolvimento de instituições da sociedade civil, de alguma da inexperiência das novas instituições envolvidas, e da dispersão geográfica do acolhimento.

Embebido no mote deste Observatório das Migrações de "conhecer mais para agir melhor", o estudo traz ainda importantes conclusões e recomendações para a política de asilo e a intervenção prática das instituições no terreno com vista a um melhor acolhimento e integração de refugiados em Portugal. Os autores dão-nos boas razões para uma leitura atenta desta obra, não apenas por este ser um tema inédito nesta Coleção do OM, mas ainda porque conseguiram entrecruzar de forma original a teoria, com a prática e a recomendação à ação, neste novo tema de estudo do acolhimento de refugiados em Portugal.

CATARINA REIS DE OLIVEIRA

COORDENADORA DO OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

AGRADECIMENTOS

A equipa de investigação agradece a todas as instituições e pessoas que acolheram refugiados o terem disponibilizado parte do seu (escasso) tempo para responderem aos nossos pedidos de participação nas diferentes atividades do projeto.

Agradecemos ainda a todas as instituições e entidades que aceitaram efetuar entrevistas exploratórias.

Igualmente, queremos agradecer ao iUAb/Universidade Aberta, coordenado pelo Professor Doutor António Porfírio, o apoio administrativo e técnico que nos foi dado pelo Dr. Bernardo Figueiredo e, em particular, à Dra. Leonor Couto, por toda a disponibilidade e colaboração desenvolvida.

Queremos agradecer ainda à nossa colega, Professora Doutora Maria do Rosário Ramos, pelo apoio que nos deu no tratamento estatístico do questionário *on-line*.

INTRODUÇÃO

A intensificação do fluxo de migrantes forçados para a Europa, em especial a partir de 2012 e, em parte, justificado pela guerra civil a decorrer na Síria, representou um grande desafio para a política europeia e o Sistema Europeu Comum de Asilo. Esta pressão migratória atingiu os seus valores mais elevados em 2014, tendo sido apresentados 562 700 pedidos de asilo, em 2015, quando foram recebidos 1 256 600 novos pedidos e, em 2016, em que foram feitos 1 206 000 pedidos de asilo (Eurostat, 2019), o que obrigou a União Europeia a adotar medidas de emergência de gestão destes fluxos de pessoas e a institucionalizar um mecanismo de distribuição de refugiados pelos Estados-membros.

No processo europeu de recolocação de refugiados, foi atribuída uma quota de 1 642 pessoas a Portugal. Ainda assim, este número foi inferior à disponibilidade manifestada publicamente por Portugal, dado que o governo chegou a avançar, na comunicação social, com o número de 10 000 pessoas que podiam ser acolhidas em território nacional (Costa e Sousa, 2017: 1).

Dada a fraca tradição de receber refugiados e a inexistência de estruturas para o efeito, o acolhimento deste número de refugiados só foi possível com o forte envolvimento da sociedade civil portuguesa. Foi este processo de envolvimento e a sua dimensão aplicada que procurámos estudar através do projeto de investigação "Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento", cujos principais resultados serão apresentados neste livro.

Esta investigação incide exclusivamente sobre as práticas e as perceções dos representantes das instituições locais a propósito das experiências de acolhimento que tiveram, pelo que não analisa a organização e o processo de acolhimento na sua globalidade, nomeadamente não pretendeu incluir as perceções das entidades oficiais e dos refugiados. Esta opção não reflete nenhuma desvalorização da voz dos refugiados e da sua agência, cuja inclusão na definição das políticas e na implementação das medidas é fundamental para o sucesso da integração, refletindo antes as limitações do programa de financiamento da investigação, cuja exiguidade de verbas introduzia constrangimentos importantes quanto ao tipo de atividades que podiam ser desenvolvidas. Deste modo, e reconhecendo a necessidade de um estudo que reflita a voz dos refugiados envolvidos neste processo de acolhimento, a nossa opção pelo objeto da investigação expressa o interesse pela singularidade do envolvimento de um número significativo de organizações da sociedade civil no processo de acolhimento.

Neste livro começaremos por fazer, no capítulo 1, um breve enquadramento conceptual sobre o tema, focando em particular os conceitos de refugiado e de integração, para, depois, apresentarmos a metodologia utilizado no projeto.

No capítulo 2, iremos fazer uma breve síntese histórica das políticas de receção e integração de requerentes de asilo e de refugiados em Portugal, assim como analisaremos o contexto político e humanitário em que foi aprovado o programa europeu de recolocação de refugiados e as respostas institucionais e da sociedade civil em Portugal.

Posteriormente, no capítulo 3, serão apresentados os resultados obtidos com as atividades desenvolvidas no projeto, em especial aqueles que resultaram da realização de doze entrevistas exploratórias a representantes institucionais que intervieram na organização do processo de receção de refugiados, da aplicação do questionário *online* a instituições locais de acolhimento e de entrevistas de aprofundamento realizadas junto de 20 instituições que acolheram refugiados.

Por fim, será feita uma súmula das principais conclusões que resultam da investigação e são sugeridas algumas recomendações de medidas a adotar no âmbito de uma perspetiva integrada de acolhimento e integração de pessoas refugiadas.

CAPÍTULO 1.
O PROJETO INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL: O PAPEL E PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

1. RELEVÂNCIA E IMPORTÂNCIA DO PROJETO

Como reação às imagens que eram transmitidas pelos meios de comunicação social e pelas redes sociais, assim como aos apelos públicos de apoio humanitário, em particular do Papa Francisco no que se refere à comunidade católica, várias instituições da sociedade civil portuguesa mobilizaram-se e organizaram-se para acolher pessoas e famílias, mesmo não tendo uma prévia experiência de trabalho com refugiados.

Em razão desse envolvimento da sociedade civil, o programa de recolocação assumiu, em Portugal, duas características estruturantes: a dispersão geográfica dos refugiados pelo território nacional e a diversidade institucional das estruturas que procederam ao seu acolhimento.

A singularidade do fenómeno social devido à inexperiência das instituições, à dispersão geográfica e à diversidade institucional, suscitou o nosso interesse pelo desenvolvimento de um projeto de investigação que permitisse conhecer o papel e as práticas das instituições locais e compreender como é que estas contribuíram para a implementação de um programa específico de acolhimento e integração de refugiados recolocados.

Na configuração do projeto foi tido em conta o entendimento de que a integração é, simultaneamente, um processo de adaptação e gestão de expetativas e de frustrações, quer dos refugiados, quer da sociedade de acolhimento (Stein, 1981: 326-327; Nygård, 2006: 5-6; Van Heelsum, 2017). Estas atitudes e sentimentos podem entrar em choque com as expetativas das iniciativas voluntárias de acolhimento, as quais partem muitas vezes de uma imagem construída dos refugiados como vítimas gratas, inocentes e merecedoras de ajuda (*European Council on Refugees and Exile*, 1999; Youkhana e Sutter, 2017: 2). Ao mesmo tempo, considera-se que embora a integração possa estar estruturada por normas e políticas nacionais e europeias, ela resulta, em grande medida, de ações concretas que são desenvolvidas a nível local, no quadro das sociabilidades quotidianas (Penninx, 2009: 5) ou das "práticas situadas de solidariedade" (Cantat e Feischmidt, 2019: 380). Por esse motivo, o conhecimento das práticas desenvolvidas pelas instituições de acolhimento e as circunstâncias da interação entre os seus colaboradores e refugiados permitir-nos-á compreender com detalhe e profundidade o papel das ações locais direcionadas para o acolhimento de refugiados.

Para isso, o projeto visou inquirir os representantes das instituições de acolhimento sobre a motivação para o envolvimento institucional, como se organizaram, os apoios e redes convocados, ou criadas no desenrolar do processo, o modo como decorreram os percursos de integração dos refugiados recolocados, as medidas concretas aplicadas, a forma como envolveram os refugiados na gestão das medidas que lhes estavam destinadas e a avaliação que fazem de todo o processo de acolhimento e integração.

Assim, a questão de partida da investigação era saber como as práticas desenvolvidas pelas instituições locais de acolhimento tinham contribuído para a implementação da política nacional de integração dos refugiados recolocados em Portugal.

Neste sentido, procurou-se responder às seguintes questões específicas:

1. Porque motivo as instituições se manifestaram disponíveis para participar no processo de acolhimento de refugiados recolocados?
2. Que experiência prévia tinham no desenvolvimento de programas de integração social?
3. Como se desenrolou a articulação com as instituições nacionais que coordenaram o processo de recolocação?
4. Como se concretizaram as medidas de integração nas suas várias dimensões?
5. De que forma foram envolvidos os membros das instituições e a população local no processo?
6 Como participaram os refugiados na definição e na implementação das medidas?

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O conceito de migração é utilizado para designar a mudança de residência que uma pessoa faz para um outro local, seja um país ou região.

Assim, uma primeira classificação que podemos fazer das migrações é aquela que distingue entre migração interna e internacional (Rocha-Trindade *et al*., 1995): a primeira, é aquela que se traduz no deslocamento de uma pessoa, no interior de um Estado, de uma região para outra; a migração internacional ocorre quando se verifica que a mudança de residência é feita mediante a travessia de uma fronteira e o deslocamento para um outro Estado.

Uma outra classificação é aquela que diferencia entre migração voluntária e migração forçada (Rocha-Trindade *et al*., 1995). A migração voluntária, como a própria designação sugere, é aquela em que as pessoas, por sua vontade, decidem estabelecer residência num outro país e inclui, por exemplo, a migração económica, em que a mudança é justificada com a vontade de conseguir melhores condições de vida. Por sua vez, a migração forçada é aquela em que as pessoas, por razões que não dependem inteiramente da sua vontade, são obrigadas a mudar de local de residência, porque a sua vida é ameaçada, por exemplo, por calamidades naturais ou por perseguições políticas, religiosas ou étnicas.

A distinção entre migração voluntária e migração forçada é importante, porque se os migrantes económicos não podem invocar um direito de entrada num Estado do qual não têm a nacionalidade, aos migrantes forçados por razões políticas, por exemplo, é-lhes reconhecido o direito de apresentarem um pedido de asilo noutro Estado, sendo este obrigado, em resultado da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1951 – Convenção de Genebra), a permitir a entrada do requerente no seu território para analisar a validade do pedido.

Esta diferenciação entre migração voluntária (económica) e migração forçada tem sido utilizada, sobretudo, para priorizar os direitos de diferentes grupos de pessoas, dado que, quer uma, quer outra, contém elemen-

tos de coerção e de vontade e são motivadas por um conjunto de fatores económicos e políticos (Good, 2007: 6; Betts, 2009: 4; O'Neill, 2010: 4; Long, 2013: 5). A dificuldade em separar os imigrantes económicos e os refugiados é também uma razão para que a situação destes no mundo esteja muito dependente dos interesses económicos nacionais em abrir ou fechar as fronteiras e da compaixão pela sua situação difícil (Bohmer e Shuman, 2008: 251; Costa e Sousa, 2017: 50-51).

O conceito de migrante forçado é mais abrangente do que o de refugiado, pois permite incluir no seu âmbito a situação dos deslocados internos ou a apatridia (Betts e Loescher, 2011: 3), o que possibilita que o conceito de refugiado seja reservado, em particular, para as situações que envolvem o trânsito para um outro Estado.

Ainda assim, o conceito de refugiado pode ser utilizado em várias aceções, permitindo incluir no seu âmbito categorias mais ou menos amplas de pessoas que são obrigadas a deixar os seus locais de residência por sentirem as suas vidas ameaçadas.

Num sentido mais estrito e normativo, designa a pessoa que por ser "perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar"(artigo 1.º, A (2), da Convenção de Genebra).

Deste conceito legal resulta, por um lado, a necessidade de se verificar um ato de perseguição que vise uma pessoa em concreto e, por outro lado, que essa perseguição seja orientada pelos motivos enunciados na Convenção: a raça, a religião, a nacionalidade, a filiação em grupo social ou as opiniões políticas. No entanto, nesta aceção, não estão incluídas situações como, por exemplo, os movimentos forçados de pessoas em virtude de guerras e de catástrofes humanitárias ou ambientais.

De facto, o conceito estrito adota uma perspetiva mais individual, no sentido em que supõe que se invoque uma perseguição direta e específica merecedora de proteção (Costa e Sousa, 2018: 92), não possibilitando a sua aplicação, por exemplo, a grupos de pessoas que, receando com razão pela sua vida, não sejam capazes de demonstrar a existência de um ato de perseguição em concreto que as vise individualmente.

Por essa razão, e tendo em conta a realidade vivida em África com as guerras de independência nas décadas de 50 e 60 do século passado, os Estados africanos aceitaram um conceito legal mais amplo de refugiado, por comparação com a Convenção de Genebra (Costa e Sousa, 2018: 92), o qual permite incluir também as situações em que a deslocação de pessoas resulte de «uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade» (artigo I, n.º 2, da Convenção que Rege os Aspetos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África; Organização da Unidade Africana, 1969).

Mais recentemente na União Europeia, em particular a partir de 2004, adotou-se o conceito de proteção internacional, o qual abrange as situações em que as pessoas podem beneficiar do estatuto de refugiado, tal

como previsto na Convenção de Genebra, e aquelas em que as pessoas podem obter proteção subsidiária, em razão da existência de uma ameaça séria à vida ou à segurança física por se verificar uma situação de violência indiscriminada ou de violação dos direitos humanos, bem como ao risco de se ser submetido a pena de morte, tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes (Sousa e Costa, 2018: 33).

Em simultâneo, e na sequência da reunião do Conselho Europeu de Tampere, realizada a 15 e 16 de outubro de 1999, foi criado o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), o qual pretende garantir a existência de um processo comum de asilo e um estatuto de proteção uniforme em todo o espaço europeu. O SECA está estruturado com base nos seguintes fundamentos (Costa *et al.*, 2019: 114):

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

Apesar da União Europeia ser um espaço de integração e partilha de soberania, não se pode argumentar que é um Estado, pelo que estas regras representam uma limitação efetiva aos direitos dos refugiados, em particular dos requerentes de asilo. Embora, abstratamente e em termos ideais, se possa argumentar que se um requerente de asilo tem motivos para obter proteção, ela será garantida pelo Estado que irá apreciar o pedido, não podemos ignorar que, em simultâneo, os países europeus se têm socorrido de cláusulas como o "país seguro" ou "país terceiro de acolhimento" para impedir ou limitar o acesso de refugiados ao espaço europeu ou o sucesso dos seus pedidos de asilo, pelo que prevalece uma orientação restritiva no que respeita ao acolhimento de pessoas, mesmo que sejam refugiadas.

A questão da integração social dos grupos minoritários reveste-se de uma grande complexidade, de tal modo que é difícil encontrar um conceito de integração que possa merecer uma aceitação generalizada (Castles *et al*., 2002).

Partindo da ideia de Benedict Anderson de que a nação é uma *comunidade política imaginada* (Anderson, 2003), entendemos a nação e a cultura comum como construções sociais, em que os seus significados resultam de acordos específicos sobre os princípios e os valores prevalecentes, os quais, por causa disso, têm uma dimensão dinâmica e não são imanentes. Apesar disso, estes significados são partilhados por um grupo e podem ser específicos ou assim são, normalmente, entendidos.

Deste modo, aqueles que não partilham destes valores e princípios estão excluídos – serão os não-nacionais (no caso da nação). No entanto, a exclusão não significa, em regra, que o grupo esteja fechado à entrada de novos membros e a via mais direta e imediata para o fazerem passa pela adesão aos valores e aos princípios maioritários. No entanto, esta hipótese nem sempre será a mais efetiva, nomeadamente porque se sabe que as pessoas não se conseguem adaptar rapidamente a novos valores e a novas referências culturais; por outro lado, os valores e os princípios privilegiados pela cultura comum podem promover o sucesso de certos perfis de pessoas contribuindo ou reforçando a exclusão de outras pessoas ou grupos e também

de modalidades de integração nas várias dimensões da vida social, económica e política de um país de acolhimento (Schnapper, 2007)

A complexidade do processo de integração pode ser melhor percebida se tivermos em conta que ela resulta, fundamentalmente, da intervenção e interação necessária entre três atores diferentes: o Estado, os grupos em que as pessoas se inserem e a própria pessoa (Costa, 2015: 57). Isto significa que a integração é determinada por fatores como os mecanismos de atribuição de direitos de cidadania (exs. restrição de direitos em função da nacionalidade, períodos mínimos de residência para aceder a direitos), as políticas migratórias (ex. existência de canais de imigração legal), a estruturação do mercado de trabalho (exs. dimensão do trabalho clandestino, oportunidades de emprego), o pluralismo existente na sociedade de acolhimento, o tipo de etnicidade que carateriza o grupo, a relação das pessoas com a cultura de origem e a cultura da sociedade de acolhimento, a capacidade de agência de cada pessoa, etc.

De acordo com Schnapper (2008: 3),

> *"La notion d'intégration désigne en effet les processus par lesquels les individus participent à la société globale par l'activité professionnelle, l'apprentissage des normes de consommation matérielle, l'adoption des comportements familiaux et culturels, les échanges avec les autres, la participation aux institutions communes. Dans ces diverses dimensions de la vie sociale, les modalités de l'intégration peuvent être décalées et même discordantes."*

Ainda que não exista um entendimento consensual sobre o conceito de integração, isso não questiona a necessidade de definir e implementar ações e medidas que possibilitem genericamente que as pessoas sejam titulares de direitos e de deveres face ao Estado e aos restantes membros da comunidade, e possam beneficiar de iguais oportunidades para viverem a sua vida de acordo com as conceções de bem que subscrevem e partilham.

Para Rawls, uma conceção de bem traduz aquilo que tem valor para a vida humana e reflete o conjunto de fins que uma pessoa quer alcançar e o tipo de ligações que estabelece com outras pessoas assim como as lealdades que mantém para com diferentes grupos e associações, constituindo-se, no seu conjunto, como um referencial que lhe permite entender a sua relação com o mundo (Rawls, 1997: 47). Naturalmente, as conceções de bem são diferentes de pessoa para pessoa e, em si mesmas, não são imutáveis.

Para o Estado, é um desafio a articulação e a conciliação de diferentes perspetivas sobre o que é o bem e o que é justo, uma vez que lhe é exigido que utilize e mobilize essa diversidade para construir uma sociedade coesa e cooperativa. Mas também se exige este esforço ao cidadão, independentemente do seu vínculo formal, tal como lembra Putnam, ao defender que a construção de uma comunidade cívica exige: um compromisso dos indivíduos através da participação ativa nos assuntos públicos; a igualdade política, traduzida em direitos e deveres iguais para todos os cidadãos; a solidariedade, a confiança e a tolerância entre eles, mesmo que tenham divergências e conflitos; e, a existência de associações, entendidas como estruturas sociais de cooperação e potenciadoras de capital social (Putnam, 1993: 86-89). Este é um processo dinâmico pelo que os entendimentos políticos e sociais a que se chega são mutáveis e contingentes.

Em relação àqueles que encontram acolhimento numa nova sociedade, sejam imigrantes ou refugiados, o conceito de integração é utilizado para designar o processo que permite a estes tornarem-se parte da nova

sociedade (Castles *et al*., 2002: 11; Hynes, 2011: 25). Este é um processo complexo que envolve todos os níveis e setores da sociedade e tem múltiplos sentidos, pois deverá implicar e envolver os recém-chegados, mas também a sociedade de acolhimento (Castles *et al*., 2002: 11; Spencer *et al.*, 2004: 2; Schnapper, 2007; Ager e Strang, 2008: 170; Hynes, 2011: 25; Costa, 2015: 56-57).

Este processo de integração decorre a longo prazo e só está concluído quando a pessoa se torna um membro ativo da sociedade (*European Council on Refugees and Exile*, 1999: 29) e beneficia dos mesmos direitos e das mesmas oportunidades que os nacionais, gerando um sentimento de ligação e de partilha de valores e de práticas que possam apoiar a vivência em conjunto num mesmo espaço e fomentar a coesão social (Ager e Strand, 2008: 5; Costa, 2015: 56; Costa, 2016: 68).

Na investigação sobre a integração, não podemos deixar de ter em conta a questão colocada por Joly: "(...) is there anything specific about refugees in the land of exile which distinguishes them from other migrant studies?" (Joly, 1996: 141). A resposta terá de ser positiva, pois, como referem Joly e Cohen (1989: 6), «refugees are subject to a different regime from that of immigrants both in respect of admission and settlement» e isso não pode deixar de ter implicações concretas no respetivo processo de integração.

Assim, a *European Council on Refugees and Exiles* [ECRE] entende que o processo de integração deverá ter início logo no momento do acolhimento, pois este, bem como a qualidade e a duração do processo de análise dos pedidos de asilo, têm um impacto significativo sobre os refugiados (European Council on Refugees and Exiles, 1999: 29); por outro lado, deverá ter-se em conta que a vontade dos refugiados em permanecer na sociedade de acolhimento decorre da impossibilidade de regressarem aos seus países de origem (Baubock e Tripkovic, 2017: 9).

A integração pode influenciar não só a relação que o refugiado tem com o país de acolhimento, mas, igualmente, com o país de origem. Na realidade, um estudo recente explora a relação entre a integração e a mobilidade, internacional e interna de refugiados reconhecidos, que podem optar por seguir para outros países ou por regressar ao seu país de origem, mostrando, para o caso holandês, que o grau de integração socioeconómica pode afetar a integração na sociedade de acolhimento, mas pode igualmente motivar a migração de retorno (Scholten *et al*., 2017: 9). Este facto é interessante e tem de ser comparado com a evolução das condições políticas e de segurança que estiveram na origem do refúgio.

Uma variável determinante no processo de acolhimento e integração de refugiados é o fator tempo. Na realidade, durante este processo, o refugiado passa por diferentes fases, as quais, segundo Vasques (cit. por Joly, 1996: 146), podem agrupar-se em três períodos: o primeiro, caracterizado pelo trauma e pela privação/luto, é evidenciado com reações de recusa, isolamento, comportamento paranoico e irritabilidade; o segundo traduz-se em desorientação no face a face com as instituições e na sobrevalorização da cultura de origem; e, finalmente, o terceiro período marca o início da integração e a diminuição da força dos "mitos" de origem.

Por sua vez Stein, que é um dos primeiros investigadores a tratar a temática da integração de refugiados, define um padrão de adaptação diacrónica (ocupacional e económica) dos refugiados através de quatro períodos (cit. por Joly, 1996: 148): 1) o período inicial da chegada, o qual ocupa os primeiros meses durante

os quais os refugiados são confrontados com a realidade do que foi perdido (*status* ocupacional e social, cultura, identidade, hábitos); 2) os primeiros e segundos anos, durante os quais os refugiados procuram recuperar aquilo que foi perdido e reconstruir as suas vidas; 3) após quatro/cinco anos, está alcançada a maior parte da sua adaptação; 4) após uma década passada, é atingida uma certa estabilidade.

Deste modo, é possível perceber que os efeitos que o processo de integração tem sobre os refugiados são particularmente intensos, dado que, em regra, a pessoa sente uma diminuição do seu estatuto económico e social, ao mesmo tempo que tem de se adaptar a uma nova realidade social e cultural, bem como lidar com os traumas e o *stress* pelo qual passou e que têm um forte impacto pessoal, nomeadamente na sua saúde mental. Todas estas dificuldades colocam o refugiado em risco de experimentar problemas de identidade, dado que o sentido de continuidade da sua identidade é difícil de manter (Ertorer, 2014: 268-269).

As políticas de integração dos refugiados são bastante variáveis no espaço europeu, estando essa diferença associada a fatores como, por exemplo, a tradição histórica no acolhimento de refugiados ou os sistemas de proteção social em vigor (European Council on Refugees and Exiles, 2000: 9). No geral, estas políticas parecem priorizar o alojamento, a educação e a saúde, em contraste, por exemplo, com a relevância dada ao emprego nos Estados Unidos da América (Selm, 2014: 521). Mais recentemente observa-se uma tendência europeia para valorizar a reinstalação, com as políticas de alguns países a privilegiarem determinados perfis de refugiados com "melhor" capacidade de integração (Selm, 2014: 517).

É possível identificar alguns modelos de integração de refugiados, em função das semelhanças de características fundamentais que estruturam as políticas nacionais. Se é verdade que o recurso a modelos de políticas que possam servir de referência para nos ajudar a interpretar e simplificar a realidade é útil, isso não é isento de riscos. Desde logo, os modelos produzem uma fixação da realidade, quando esta é dinâmica; por outro lado, eles são simplistas, não revelando todas as nuances e subtilezas da ação do dia a dia; ao mesmo tempo, a sua configuração pode revelar uma leitura particular (subjetiva) da realidade e serem eles próprios utilizados para modelar a realidade; por fim, a sua ambiguidade pode prestar-se a manipulações (Bertossi e Duyvendak, 2012: 241, 245).

Tendo presente estes riscos, mas também as vantagens, e tomado como critério quem acolhe os refugiados, podemos identificar dois modelos principais de integração de refugiados: 1) aquele em que o acolhimento é feito através do Estado (público); e, 2) aquele em que o acolhimento é feito por particulares (*private sponsorship* – patrocínio ou apadrinhamento por particulares).

O modelo do Estado não suscita muitas dúvidas e resulta daquilo que são as tarefas fundamentais do Estado em matéria de controlo de fronteiras e do prosseguimento de políticas sociais.

Quanto ao *private sponsorship*, é utilizado, por exemplo, no Canadá. Neste caso, coexiste com o acolhimento pelo Estado, sendo este último quem define as quotas para ambos os programas (Beiser, 2003: 204). Os patrocinadores tanto podem ser grupos de pessoas como organizações, e os grupos podem escolher os refugiados que querem acolher, cabendo-lhes fornecer assistência financeira e apoio na instalação dos

refugiados patrocinados, pelo menos, durante um ano após a sua chegada (Canadian Council for Refugees, 2019).

Em princípio, poderia pensar-se que o programa privado teria mais vantagens sobre o público, em que o acompanhamento é feito por funcionários públicos "sobrecarregados de trabalho" (Beiser, 2003: 206), o que supõe um maior distanciamento e um menor envolvimento no processo de acolhimento face às entidades privadas e os seus ativistas e voluntários mais empenhados social e politicamente. No entanto, estudos empíricos mostram que nem sempre isso sucederá e parece existir mesmo uma preferência entre os refugiados pelo programa público, dado que, por exemplo, a vontade de ajudar por vezes interfere com o direito à privacidade das pessoas acolhidas, estas são colocadas a residir junto dos patrocinadores e longe dos seus grupos étnicos, a ligação próxima com os patrocinadores pode gerar dependência e exploração, etc.; apesar disto, também existem resultados que sugerem que o sucesso do processo de integração é mais previsível no *private sponsorship* do que no programa público (Beiser, 2003: 206-207, 212-213, 214).

Quanto aos modelos de intervenção pública, um desses modelos de integração é aquele que é desenvolvido nos países nórdicos, na Alemanha e no Reino Unido, em que os refugiados são obrigados a participar em programas de integração financiados pelo Estado, os quais estão baseados num princípio de dispersão geográfica e contam com a intervenção das autoridades municipais (*European Council on Refugees and Exiles*, 2000: 9; Hynes, 2011: 2).

A utilização da dispersão geográfica dos refugiados nem sempre é voluntária e visa atingir propósitos específicos, como a limitação da concentração de refugiados, a distribuição dos custos associados ao acolhimento ou a redução da exclusão social ou de tensões raciais (Hynes, 2011: 61-63).

Esta opção está em linha com a importância que o local tem vindo a assumir perante o fenómeno da globalização e, fundamentalmente, visa encontrar soluções "simplificadas" para enfrentar a complexidade de problemas com que os Estados nacionais têm de lidar. Para isso, é feita uma separação entre a esfera da "alta política", na qual se definem e debatem os grandes temas políticos e na qual intervém o Estado, e a esfera do local, na qual se procuram soluções baseadas no pragmatismo e na proximidade, de forma a que a implementação de medidas concretas pelos atores locais permita responder à desordem e à complexidade do global (Poppelaars e Scholten, 2008: 348-349; Gebhardt, 2016: 744; Ahouga, 2017: 2). A menor politização do local permite ainda evitar os populismos e facilita o envolvimento da sociedade civil e dos migrantes nos processos de integração (Poppelaars e Scholten, 2008: 349; Schmidtke e Zaslove, 2014: 1866).

Embora a dispersão geográfica possa ter vantagens para o processo de integração, coloca alguns problemas, nomeadamente porque obriga à existência de uma estrutura complexa que possa articular a ação dos diferentes agentes envolvidos no terreno, pode fomentar a existência de tensões entre instituições com diferentes interesses e diferentes níveis de poder, coloca as instituições locais a desempenharem um duplo papel (pois devem estabelecer uma ligação com os refugiados, mas ao mesmo tempo estão a implementar políticas definidas pelas autoridades centrais) ou pode suscitar o problema da privatização dos serviços para refugiados (Hynes, 2011: 49, 56, 60-62, 63; Søholt & Aasland, 2019: 4).

É de notar que ao nível da política de migração é observável uma tendência crescente para a privatização ou o *outsourcing* de diversos serviços de controlo e acolhimento de pessoas (por exemplo, o controlo da legalidade dos documentos de entrada é feito pelas companhias de aviação), tal como existem funções dos programas de integração, como a aprendizagem da língua, que são promovidas por privados.

Quanto às consequências para os refugiados, a dispersão pode privá-los da ligação com as redes étnicas, sociais ou familiares existentes, promovendo o seu isolamento (Wren, 2003: 58; Bloch e Schuster, 2005: 493), a sua instalação em áreas desfavorecidas pode promover a sua estigmatização e segregação (Wren, 2003: 63), tal como a sua colocação em sítios sem minorias étnicas pode dar-lhes uma maior visibilidade e expô-los a abuso e a violência racista (Bloch e Schuster, 2005: 507; Platts-Fowler e Robison 2015: 486). Este impacto pode ser tal que é possível argumentar que os refugiados dispersos são duplamente vitimizados, no sentido em que não só foram obrigados a deixar o seu país de origem, como são obrigados a viver em sítios de cariz rural, longe dos grandes centros (Schech, 2014: 602). Para além disso, as diferentes características do local podem determinar o sucesso da integração, de tal modo que grupos com as mesmas características e com o mesmo tipo de respostas institucionais podem ter experiências diferentes de integração (Platts-Fowler e Robison 2015: 487).

Por sua vez, nos países do Sul da Europa, como Portugal ou Itália, o modelo é baseado numa intervenção mais reduzida do Estado na conceção e financiamento das políticas de integração, com as atividades e os serviços de integração a serem fornecidos por organizações não-governamentais, num contexto de poucos recursos financeiros disponíveis (*European Council on Refugees and Exiles*, 2000: 9). Neste modelo, a inexistência de um programa coerente e articulado de medidas direcionadas para os refugiados, torna o sucesso do processo de integração muito dependente das competências e dos recursos pessoais dos refugiados (Korac, 2002 31).

Em Portugal, o número de pedidos de asilo e de estatutos de refugiado concedidos tem sido muito reduzido, o que faz com que o acolhimento de refugiados seja um fenómeno relativamente periférico e invisível (Sousa, 1999: 116; Santinho, 2013: 6; Ferreira, 2015: 2; Sousa e Costa, 2018: 29). A evolução das políticas de admissão de requerentes de asilo e refugiados demonstra o desenvolvimento de uma postura restritiva (Sousa, 1999: 162; Sousa e Costa, 2018), embora as escolhas mais recentes do Estado português possam sugerir uma outra (nova) orientação, no sentido do acolhimento de um maior número de refugiados, nomeadamente através do processo de reinstalação.

Por seu turno, as medidas de acolhimento e integração resultaram na delegação das tarefas sociais do Estado em organizações não-governamentais, as quais têm recursos limitados para acompanhar todo o processo (Sousa, 1999: 162). Para além disso, o modelo de apoio social que foi construído parece encarar os refugiados segundo uma perspetiva assistencialista e humanitária, em lugar de lhes garantir o reconhecimento do direito a serem cidadãos (Santinho, 2013: 27).

No que respeita a Portugal, este modelo de integração não sofreu recentemente alterações, com o processo de recolocação a servir precisamente para ilustrar a limitação da ação estatal, a "transferência" da intervenção para a sociedade civil e a inexistência de medidas articuladas para enfrentar as necessidades e as dificuldades sentidas pelos refugiados.

Este último aspeto pode ser evidenciado com os problemas verificados com a aprendizagem da língua portuguesa, com o Estado português a ser incapaz de encontrar uma resposta oficial e institucional adaptada às condições de dispersão geográfica, o que implicou que as instituições locais de acolhimento tivessem de recorrer a respostas casuísticas, nomeadamente com o recurso a voluntários (cf. capítulo 3).

Em simultâneo, o Estado português demonstrou também dificuldades na utilização dos recursos financeiros existentes para montar um programa de apoio eficaz, tal é como revelado pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao programa nacional FAMI (Fundo para o Asilo, Migração e Integração). Segundo o Tribunal de Contas, o FAMI

> *"(...) deverá, não só apoiar os esforços dos Estados Membros para proporcionar no seu território proteção internacional aos refugiados, mas também apoiar uma solução duradoura para os mesmos, tendo em vista promover a sua integração efetiva. Ora, de entre as principais dificuldades na implementação do programa de acolhimento dos refugiados, regista-se a insuficiência dos recursos financeiros disponibilizados pelo SEF ao abrigo dos protocolos de cooperação, a morosidade no pagamento das tranches e a curta duração do período de apoio. Por outro lado, a falta de cobertura nacional do programa de aprendizagem de português e de formação adequada, a baixa literacia e as fracas habilitações dos requerentes têm como consequência dificuldades dos mesmos no acesso ao mercado de trabalho. Registam-se, assim, insuficiências do Programa para atingir os objetivos pretendidos neste domínio."* (Tribunal de Contas, 2019: 39)

Note-se que, nesta situação em concreto, o problema não está na inexistência de fundos financeiros, mas na baixa taxa de execução do programa, com o risco de perda de verbas europeias, pelo que os resultados alcançados «são muito limitados» (Tribunal de Contas, 2019: 11), não existindo "informação disponível suficiente sobre os indicadores de resultados do Programa que permita medir a evolução dos mesmos face às metas fixadas", o que impede a monitorização contínua do seu desenvolvimento (Tribunal de Contas, 2019: 12).

Em simultâneo, e face à insuficiente execução do programa de apoio, as instituições de acolhimento tiveram de mobilizar recursos próprios para responder as necessidades existentes (cf. capítulo 3):

> *"Foi um investimento muito grande por parte da instituição, quer económico, quer técnico, de recursos humanos. Quer a nível emocional, das pessoas que trabalham."* [E07][1]

Uma "novidade" trazida pelo processo de recolocação para a política de integração foi a adoção do princípio da dispersão geográfica, indissociável da diversidade institucional das instituições que procederam ao acolhimento de refugiados. A solução adotada no processo de acolhimento dos refugiados recolocados segue, de certa forma, as experiências que desde 2008 se desenvolveram com os refugiados reinstalados e, a partir de 2012, e por força da pressão imobiliária existente no distrito de Lisboa, para os refugiados espontâneos a quem foi atribuído estatuto numa segunda fase do procedimento de acolhimento (entrevista CPR, 31.01.2018).

Em qualquer um dos modelos de integração referidos anteriormente, importa ter atenção à capacidade de agência dos refugiados e à dinâmica que se estabelece entre a ação institucional e política e a (re)ação dos próprios refugiados, também atores e não meros sujeitos passivos dos seus percursos e processos de integração.

1 Os excertos das 20 entrevistas apresentados ao longo do relatório são assinalados pela letra E + número da entrevista.

Nesta perspetiva, importa salientar que os refugiados – mesmo na situação de instalação obrigatória numa dada localidade decorrente de uma decisão política e não de uma livre escolha individual – tecem e (re) criam relações e redes de interação, não só com as instituições com que interagem nesse processo, mas também com a vizinhança e com familiares e amigos distantes (alguns dos quais também podem estar implicados em migrações forçadas). Ao fazê-lo, constroem redes de relações sociais, as quais podem ser entendidas como capital social (Putnam, 1993).

Este capital social pode ser mobilizado intencionalmente nos seus percursos de adaptação e integração (Elliott e Yusuf, 2014), assim como pode exercer efeitos não esperados e não intencionais, seja nas sociabilidades quotidianas e em espaços associativos informais, seja por via da constituição formal de associações, à semelhança do que tem sido estudado relativamente à ação cívica de imigrantes e descendentes (Albuquerque, 2013). E, nomeadamente, pode constituir um fator de mudança e de renovação social e contribuir para a construção da comunidade cívica, concorrendo para a coesão e o reforço da cidadania em sociedades democráticas e plurais (Albuquerque e Miranda, 2015; Grabowska *et al*., 2017).

Todo o processo de acolhimento e integração não é fácil para os refugiados, dado 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 *et al*., 2008: 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: 88).

A experiência vivida pelos refugiados e as expetativas 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 ao governo e às instituições que procederam ao seu acolhimento (Nygård, 2006: 5-6).

Em investigação anterior, Sousa identifica, com base em histórias de vida de refugiados, três aspetos fundamentais da sua experiência: a instabilidade e insegurança sentida por muitos face ao seu estatuto legal; a mobilidade profissional descendente; e, a privação de prestígio social resultante da perda de papéis sociais na sociedade e na família no país de origem, substituídos por um papel desprovido de poder e "dependente" de outros na sociedade de acolhimento (Sousa, 1999: 252).

Segundo Sousa (1999), o processo de integração dos refugiados pode variar de acordo com as suas origens nacionais e das relações com a sociedade de acolhimento. Assim, por exemplo, os refugiados dos anos setenta e oitenta do século XX, na sua maioria provenientes dos PALOP, beneficiaram de vantagens linguísticas, da existência de redes familiares e de uma comunidade co-étnica relativamente forte em Portugal; por sua vez, os refugiados dos anos noventa, oriundos de países sem ligação histórica com Portugal, enfrentaram maiores dificuldades de integração devido à inexistência de redes e à ausência de medidas específicas para o apoio social. Neste sentido, não é possível ignorar as dificuldades que os refugiados recolocados podem ter ao chegar a Portugal, nomeadamente aqueles que são provenientes de países árabes ou da Eritreia, cujas referências culturais são distintas, nomeadamente quanto à língua, até porque muitos têm um domínio escasso do inglês, mas também em termos religiosos, hábitos alimentares e modos de vida.

3. METODOLOGIA DE TRABALHO

Para a realização da investigação, optámos pela utilização de uma metodologia mista, com recurso a instrumentos de recolha de dados quantitativos e qualitativos. Assim, se considerámos importante aplicar um inquérito por questionário *online* às instituições que acolheram refugiados, pois o mesmo permitiria atingir rapidamente um grande número de respondentes, sem um custo financeiro muito elevado, entendemos necessário complementar e cruzar essas informações com a realização de entrevistas semi-estruturadas, realizadas presencialmente a um número mais limitado de instituições, que permitisse conhecer um pouco mais aprofundadamente as práticas desenvolvidas.

Na fase inicial da investigação foram realizadas entrevistas exploratórias com intervenientes chave no processo de recolocação para ter um quadro mais completo sobre o modo como este foi pensado e implementado. Para isso, foram solicitadas entrevistas às seguintes entidades: Ministro da Administração Interna (não realizada – reunião com assessora para projetos); Alto Comissário para as Migrações (reunião com equipa, mas sem a presença de ACM); Diretor do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (reunião com o Gabinete de Asilo e Refugiados); Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR); União das Misericórdias Portuguesas (UMP); União das Mutualidades (UM); Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS); Cruz Vermelha Portuguesa (CVP); Conselho Português para os Refugiados (CPR); e Serviço Jesuíta para os Refugiados (SJR).

Foi ainda pedida uma entrevista à Associação Portuguesa de Municípios, mas esta não mostrou interesse em ter uma reunião com a equipa de investigação e não aceitou enviar a lista dos municípios que se disponibilizaram para acolher refugiados, alegando que o seu papel no processo se tinha resumido à receção das manifestações de interesse.

O questionário *online* foi construído com recurso às funcionalidades disponibilizadas pelo *Google Forms*, sendo constituído por um total de 91 questões, a maioria das quais de resposta obrigatória (ver Anexo 1). O tempo estimado de resposta era de 40 minutos. Foi garantido o anonimato das instituições respondentes e privilegiado o tratamento agregado dos resultados.

O questionário é composto por cinco partes: i) identificação e caracterização da instituição; ii) envolvimento da instituição no processo de acolhimento; iii) acolhimento e acompanhamento dos refugiados; iv) balanço do processo de acolhimento de refugiados; v) sugestões e/ou comentários das instituições. As questões são, na sua maioria fechadas. Todavia, em certas questões foi dada a possibilidade de dar uma resposta aberta.

A identificação do universo ao qual o questionário seria aplicado enfrentou algumas dificuldades, dado que não foi possível ter, apesar de solicitada, uma reunião, em devido tempo, com a direção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e ao facto do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) se ter recusado a disponibilizar a lista de instituições que participaram no acolhimento de refugiados, alegando a confidencialidade dos dados e a necessidade de obter a autorização das instituições.

Embora se possa compreender estes argumentos, não deixa de causar estranheza que tivesse sido sugerido que esses dados fossem solicitados às entidades que receberam as manifestações de interesse ou que o

impedimento tivesse visado um projeto aprovado pelo programa FAMI, de que o ACM é Autoridade Delegada. Todavia, os dados de localização dos refugiados integram o relatório de avaliação efetuado pelo ACM, em mapa e quadro com municípios (ACM, 2017: 7-8), no relatório de avaliação efetuado pelo ACM (2017: 7-8), os quais parecem querer evidenciar a dispersão geográfica, mas que não deixam de levantar questões sobre os potenciais problemas de segurança e proteção que essa exposição acarreta para os refugiados.

O ACM manifestou disponibilidade para reencaminhar uma mensagem para as instituições de acolhimento através da sua *mailing list*, mas essa possibilidade foi recusada pela equipa do projeto, nomeadamente por razões metodológicas, dado que o contacto com as instituições seria mediado pelo ACM, o que poderia condicionar as respostas das instituições, as quais poderiam percecionar o questionário como sendo uma iniciativa do ACM. Por outro lado, através desse contacto mediado nunca se teria a possibilidade de saber qual o universo total de instituições envolvidas, pois os contactos continuariam a ser do ACM.

Em face destas dificuldades, a alternativa seguida pela equipa de investigação foi, com base na informação pública disponível, contactar as instituições que desempenharam um papel de coordenação na receção, seleção e encaminhamento das disponibilidades de acolhimento, para a partir delas conseguir recolher informação sobre as instituições locais envolvidas.

Nas entrevistas efetuadas, foi possível obter a lista das instituições ativas na receção de pessoas, a que se juntaram, no caso da PAR, outras instituições que constavam da sua página na *internet*, mas que ainda não tinham ou acabaram por não ter qualquer intervenção no processo de acolhimento. Conseguiram-se também os endereços de *e-mail* das Mutualidades portuguesas, disponibilizados pela União das Mutualidades, embora neste caso já se soubesse que estas não tinham feito acolhimento, por não terem conseguido reunir as condições necessárias.

Na sequência de várias insistências, mantidas em simultâneo com o procedimento descrito, o ACM enviou uma lista de instituições que designou de "interlocutores" (19 de janeiro de 2018) e que integrava 16 contactos de instituições, algumas dos quais já tinham sido entrevistadas pela equipa do projeto.

Esta nova informação levou à realização de entrevistas com a Câmara Municipal de Lisboa, a Câmara Municipal de Sintra, a Câmara Municipal de Espinho/Centro Pastoral de Espinho, a Câmara Municipal da Batalha e a Fundação ADFP – Assistência, Desenvolvimento e Formação Profissional (Miranda do Corvo), assim como ao estabelecimento de contactos telefónicos com algumas das outras instituições "interlocutoras".

Estas diligências permitiram identificar um total de 205 instituições locais que tinham manifestado disponibilidade para participar no processo, embora se tivesse apurado, subsequentemente, que apenas 151 tinham efetivamente iniciado o processo de acolhimento de refugiados, pelo que foi este o universo do questionário.

É importante salientar que o número de instituições que participaram no processo poderá ser ligeiramente superior ao total apurado, dado que é possível, por exemplo, que as instituições tivessem enviado a manifestação de disponibilidade diretamente ao ACM. Não tendo este permitido o acesso à informação, nem constando a mesma das listas enviadas pelas instituições entrevistadas, não existe forma de obter essa informação, mas o total apurado deverá estar muito próximo da realidade. Efetivamente, em 2017, no rela-

tório de avaliação do ACM sobre o processo de recolocação, é referido que foi enviado um questionário de auscultação a 125 organizações (ACM, 2017: 33).

Depois de efetuado um pré-teste em dezembro de 2017, o questionário foi lançado no dia 9 de janeiro de 2018, tendo o primeiro envio de *e-mails* sido realizado nos dias 9, 10 e 11 de janeiro. Posteriormente, às instituições que não responderam, foi feito um primeiro reenvio a 24 de janeiro. Em seguida, fizeram-se contactos telefónicos para perceber os motivos da não resposta e fez-se novo reenvio do *link* do questionário.

A 2 de fevereiro de 2018, em função da atualização da lista de contactos das instituições resultante do processo de recolha de informação acima descrito, foi enviado um primeiro *e-mail* a um novo grupo de instituições.

Entre 6 e 23 de fevereiro foram feitos contactos telefónicos com todas as instituições que ainda não tinham respondido e fez-se um novo reencaminhamento do *link* do questionário. No dia 27 de fevereiro foi enviado um *e-mail* final a todas as instituições, pedindo a sua colaboração e informando-as que o questionário seria encerrado no dia 2 de março.

No total foram rececionadas 119 respostas. Entre estas apuraram-se situações em que a entidade em causa, apesar de estar envolvida no processo, não tinha acolhido efetivamente refugiados recolocados e uma recusa em participar. Assim, após análise, foram validadas 97 respostas, o que equivale, para o conjunto das 151 instituições que serviram de base ao nosso inquérito, a uma taxa de resposta de 64,24%, com uma margem de erro de 5,97% e uma taxa de confiança de 89,5%.

A taxa de resposta conseguida é muito boa e, por comparação, refira-se que o questionário enviado pelo ACM às instituições de acolhimento teve uma taxa de resposta de 31,20% (ACM, 2017: 33). Efetivamente, na análise que fez a 141 artigos publicados em cinco revistas científicas, Baruch apurou que a taxa média de resposta a questionários em papel situa-se nos 55,6% (Baruch, 1999: 429), sendo que análises comparativas entre questionários *online* e em papel mostram que a taxa de resposta é, em média, cerca de 10% inferior nos questionários *online* (Shih & Fan, 2008: 264).

Os dados recolhidos foram depois analisados estatisticamente com recurso ao programa de *software* SPSS.

A análise dos dados dos questionários permitiu identificar algumas questões que deveriam ser objeto de um maior aprofundamento e algumas experiências que seria interessante conhecer um pouco melhor, pelo que foram selecionadas 20 instituições para a realização de uma entrevista semi-estruturada.

Na seleção das instituições usaram-se os critérios de diversidade geográfica e de tipo de perfil institucional, de forma a obter-se uma visão alargada e diversificada do panorama nacional, abrangendo ainda casos variados (por exemplo, casos de instituições em que os refugiados ficaram até ao fim do programa ou não, instituições em que foi feito um só acolhimento ou foram feitos vários). O trabalho de campo foi realizado, fundamentalmente, em novembro e dezembro de 2018, com duas entrevistas a serem realizadas em janeiro de 2019 e uma em fevereiro de 2019.

As entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente. Posteriormente realizou-se a codificação e a análise de conteúdo das entrevistas com recurso ao programa de *software* Maxqda.

CAPÍTULO 2.
O CONTEXTO: REQUERENTES DE ASILO E REFUGIADOS EM PORTUGAL

Neste capítulo, iremos efetuar uma breve recensão das medidas políticas criadas em Portugal em relação a requerentes de asilo e refugiados, de forma a podermos enquadrar e compreender o papel do Estado e da sociedade civil nesta área. Todavia, em primeiro lugar, iremos fazer uma descrição sucinta dos fluxos de refugiados para Portugal de forma a ter uma visão estrutural e uma perspetiva crítica das medidas políticas adotadas.

1. UMA VISÃO PANORÂMICA DOS FLUXOS E DAS POLÍTICAS

1.1. Os fluxos pré-1974

No início do século XX, Portugal recebeu cerca de quatro centenas de refugiados Bóeres, provenientes de Moçambique. Eram, na sua maioria, famílias, mas também militares, que fugiram às forças inglesas durante a guerra dos Bóeres (1899-1902). O seu envio para Lisboa foi uma opção política, uma vez que as autoridades portuguesas estavam a ser pressionadas pelas autoridades inglesas da África do Sul para os entregar. A chegada destes refugiados, com a lembrança viva do Ultimato inglês, foi objeto de manifestações de regozijo por parte da população. Na sua maioria, as famílias foram enviadas para as Caldas da Rainha, e os homens isolados, na generalidade ex-soldados, permaneceram em Lisboa. Volvidos alguns anos, a maioria destes refugiados abandonou Portugal, de regresso à África do Sul, ou com destino à Holanda e outros países (Cipriano, 2015: 23).

Se o acolhimento deste grupo de refugiados foi aclamado pelo público e pela imprensa, isso já não sucedeu com os refugiados da guerra civil espanhola, em que o alinhamento do governo português com as forças nacionalistas de Franco influenciou o acolhimento de refugiados, sobretudo dos partidários do governo republicano, de esquerda (Simões, 2011: 967). Estes ficaram, na sua maioria, dispersos junto à fronteira, de forma isolada ou em campos de refugiados, sobrevivendo com a conivência das populações e, em alguns casos, raros, de autoridades locais. A repressão destes refugiados levou a situações de captura por parte das autoridades portuguesas e ao seu reenvio para território controlado pelas autoridades nacionalistas em Espanha, o que resultou, em alguns casos, na sua morte (Simões, 2011: 972).

Se a postura das autoridades portuguesas, durante a guerra civil de Espanha, se caracterizou por uma repulsa dos refugiados republicanos, durante a II Guerra Mundial, Portugal, país neutro, vai ter uma postura titubeante, obstaculizando a chegada de refugiados e, pelo menos num caso, impedindo a sua entrada efetiva na fronteira. O país foi objeto de uma afluência de milhares de refugiados, na sua maioria de origem judaica, procurando passagem para a América do Sul e a América do Norte. Apesar da oposição de Salazar à vinda de refugiados e da corajosa atitude de pessoas como Aristides de Sousa Mendes, alguns refugiados foram impedidos de entrar em Portugal, sendo que, no caso do "comboio do Luxemburgo", foram reenviados

para França, de onde foram deportados, tendo alguns morrido em campos de concentração (Pimentel e Ramalho, 2016: 19).

Apesar da maioria dos refugiados se concentrar em Lisboa, onde operavam algumas agências de apoio internacional, a política do Estado português privilegiou a sua dispersão pelo país, sobretudo em povoações situadas no litoral, em zonas de "residência fixa" (Pimentel, 2006:127; Pereira, 2017:59). A presença dos refugiados e, sobretudo, a sua atitude e postura pública, marcou de forma decisiva a sociedade portuguesa da época, nomeadamente em relação às mulheres (Pimentel, 2006:169). Uma vez mais, na sua maioria, as pessoas refugiadas não ficaram em Portugal e seguiram em direção aos países do outro lado do atlântico.

O final da guerra ficará ainda marcado pelo que Telo designa de quarta "leva" de estrangeiros a afluir ao país, em finais de 1944, quando aviões alemães transportam dezenas de dirigentes nazis, por Portugal e Espanha, de passagem para "santuários" na América do Sul (Telo, 1998: 12-13).

Nos anos subsequentes à II Guerra Mundial, e sobretudo após o início da guerra colonial, Portugal apresentou uma relação dicotómica perante os refugiados. A guerra colonial vai levar ao refúgio de milhares de guineenses, moçambicanos e angolanos nos países vizinhos, chegando estes a ser 50% do total dos refugiados existentes em África. Estes conflitos, e a solidariedade dos Estados africanos, influenciaram a adoção da Convenção de 1969 da Organização da Unidade África sobre os refugiados, com o alargamento do conceito de refugiados a permitir abranger, por exemplo, as vítimas indistintas de guerra (Costa e Sousa, 2018:92). Neste mesmo período Portugal tornou-se um local de exílio dourado para muitas casas reais europeias, que aqui encontraram um refúgio na zona do Estoril, a "Riviera" portuguesa (D`Orléans, 2011:63). Ao mesmo tempo, muitos portugueses fugiam de Portugal, sobretudo em direção a França, por oposição ao regime fascista de Salazar e em resistência à guerra que decorria nas colónias.

1.2. O pós-1974

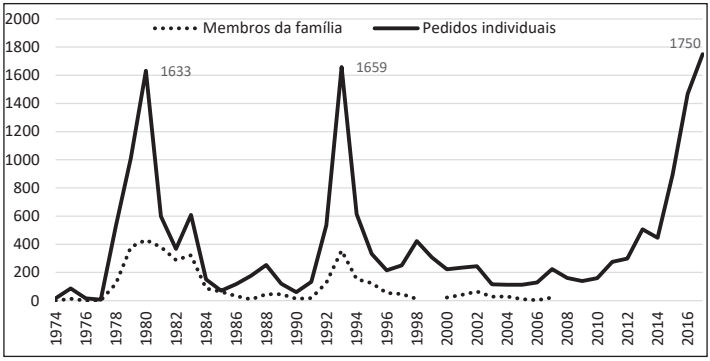
Desde a década de 70 afluem a Portugal refugiados de várias origens geográficas, que são apoiados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que instala um escritório no país em 1977, desempenhando funções de apoio social com os refugiados (Sousa, 1999: 102).

Todavia, ao longo deste período de quatro décadas e meia (vd. gráfico 1), o número de pedidos de asilo é manifestamente diminuto quando comparado com outros países europeus. Este padrão foi alterado excecionalmente em duas ocasiões: em 1992, quando a "Missão Crescer em Esperança", coordenada por Rui Marques, traz para Portugal 120 refugiados bósnios; e no biénio 1998 -1999, quando Portugal acolhe temporariamente 1 271 kosovares e um número similar de refugiados guineenses. No caso dos primeiros, a maioria regressa volvidos alguns meses, tendo permanecido um grupo de 121 refugiados até 2000, altura em que retornam ao seu país de origem ou partiram para outros países.

Analisando os cinco principais países de origem dos requerentes de asilo nas últimas duas décadas e meia (gráfico 2), podemos observar que os anos noventa são, sobretudo, marcados pelo número de pedidos de asilo da Roménia, sendo os restantes provenientes de países do continente africano, com destaque para

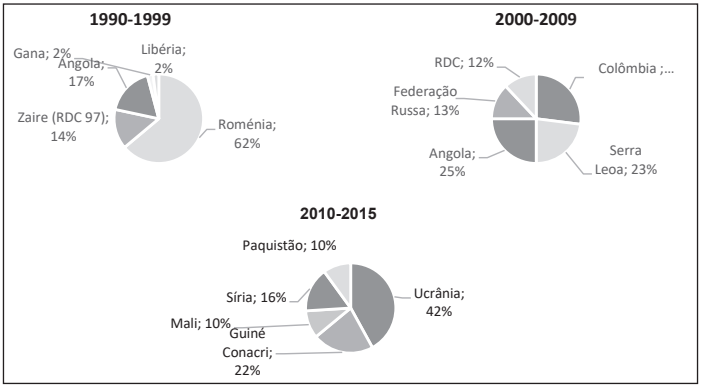
Angola. A primeira década do século XXI é mais diversificada com requerentes de asilo provenientes de três continentes, com uma percentagem similar: Colômbia, Angola e Serra Leoa. A Roménia é substituída neste período pela Federação Russa como principal país de origem de requerentes de asilo. Por fim, analisando o padrão nos primeiros cinco anos da terceira década, podemos constatar a diversificação de origens, onde se destaca agora, a Síria.

Gráfico 1. Pedidos de asilo entre 1974 e 2017



Fonte: adaptado de Sousa e Costa (2018)

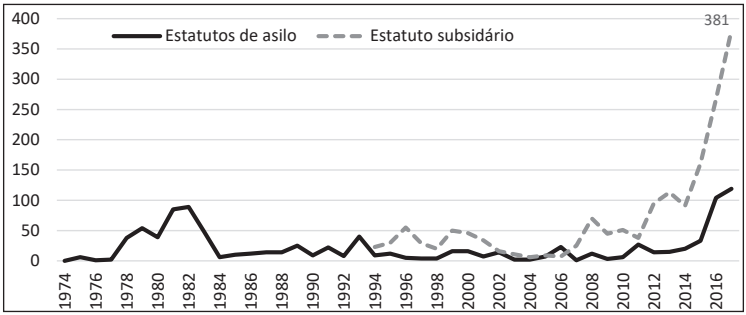
Gráfico 2. Principais países de origem de requerentes de asilo em Portugal



Fonte: Sousa, 1999; SEF 2001-2015

Em relação ao número de concessões de estatuto de refugiado (gráfico 3), podemos observar que este é relativamente diminuto, e, desde 1994, após a introdução da lei de asilo de 1993, emerge o estatuto subsidiário, com concessões sempre superiores ao estatuto de refugiado.

Gráfico 3. Concessões de asilo e estatuto subsidiário



Fonte: adaptado de Sousa e Costa (2018)

A reinstalação teve ao longo de várias décadas uma aplicação pontual, tendo ocorrido, sobretudo, por pedido do ACNUR. Todavia, em 2007 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto, que criou um programa de acolhimento de refugiados reinstalados com o objetivo de acolher, anualmente, um mínimo de 30 pessoas. Este programa é efetuado em parceria com o ACNUR e o Conselho Português para os Refugiados (CPR), sendo operacionalizado por esta organização não governamental.

1.3. Uma visão panorâmica das políticas pós-1974 até à atualidade

Com o 25 de abril de 1974 e a instauração de um regime democrático em Portugal podemos observar a instituição de um regime formal de asilo. Este processo iniciou-se com a ratificação, em 1975, do Protocolo de Nova Iorque (ONU, 1967). A nova constituição de 1976 consagrou, pela primeira vez em Portugal, no artigo 22º, o Direito de Asilo, referindo no seu n.º 1 que: "É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana". No n.º 2 é indicado que a lei definiria o estatuto do refugiado político.

Apesar da constituição consagrar o Direito de Asilo, somente em 1980 é aprovada a primeira lei de asilo, a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto, a qual adotou um conceito amplo de refugiado, pois, para além de incluir as situações de perseguição previstas na Convenção de Genebra, garantiu igualmente proteção a todos aqueles que fossem perseguidos, por exemplo, por atividades em favor da democracia ou de defesa dos direitos humanos. Efetivamente, o artigo 1.º previa que:

> *"1 - É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos em consequência da sua actividade em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, exercida, respectivamente, no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.*
>
> *2 - Têm direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com razão ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar, respectivamente, ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual."*

O artigo 2.º previa ainda o estatuto de "asilo por razões humanitárias":

> *"Pode ainda ser concedido asilo aos estrangeiros e aos apátridas que não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de insegurança devida a conflitos armados ou da sistemática violação dos direitos humanos que ali se verifiquem."*

A lei é predominantemente procedimental, definindo as etapas do processo, assim como as consequências legais resultantes da atribuição ou não do estatuto e as suas implicações, conforme se pode ver no artigo 8º.

> *"1 - O refugiado goza dos direitos e está sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, na medida em que não contrariem o disposto neste diploma, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, cabendo-lhe designadamente a obrigação de acatar as leis e os regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública.*
>
> *2 - O refugiado tem direito, nos termos da Convenção de 1951, a que lhe seja passado título de identidade comprovativo da sua qualidade, que lhe será passado pelo MAI segundo modelo a estabelecer em portaria."*

Todavia, a lei é omissa relativamente ao processo de acolhimento e de integração.

A lei de asilo será objeto de uma mudança de caráter restritivo em 1993, com a aprovação da Lei n.º 70/93, de 29 de setembro. Esta lei incorpora já os princípios da Convenção de Dublin e do Acordo de Schengen, introduzindo as noções de país seguro e país terceiro de acolhimento e, criando um processo "acelerado" para casos considerados como "manifestamente infundados" (artigos 19.º e 20.º). Uma das expressões da mudança é na dimensão humanitária do refúgio, que passa agora a ter um caráter "excecional", conforme se lê no artigo 10.º, denominado "Regime excepcional por razões humanitárias":

> *"Aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições do artigo 2.º e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de insegurança devida a conflitos armados ou da sistemática violação dos direitos humanos que ali se verifiquem pode ser aplicado o regime excepcional previsto no artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março."*

A lei prevê, pela primeira vez, os pedidos de reinstalação de refugiados sob o mandato do ACNUR, assim como o apoio para os peticionários de asilo.

No artigo 35.º é estabelecido que o apoio social é atribuído para alojamento e alimentaçê$_{27\%}$ em situações de carência económica e social do requerente e do seu agregado familiar. Este apoio seria coordenado pelo centro regional de segurança social. No entanto, a lei continuou a ser omissa relativamente às medidas de apoio para a integração a quem é reconhecido o estatuto de refugiado.

Posteriormente, a Lei n.º 15/98, de 26 de março veio acrescentar o estatuto de "Proteção temporária" (artigo 9.º):

> *"1 - O Estado Português pode conceder proteção temporária, por um período que não deve exceder os dois anos, a pessoas deslocadas do seu país, em consequência de graves conflitos armados que originem, em larga escala, fluxos de refugiados.*
>
> *2 - Os critérios com base nos quais poderá ser concedida a proteção temporária prevista no número anterior serão definidos, em cada situação, por resolução do Conselho de Ministros."*

A lei de Asilo n.º 15/98 previa, na fase instrutória, a possibilidade do ACNUR e do CPR aditarem elementos ao processo e a possibilidade de se pronunciarem face ao projeto de proposta do Comissariado Nacional

dos Refugiados de concessão ou recusa de asilo. Embora este papel fosse limitado, ele resulta de um processo de intervenção da sociedade civil, nomeadamente do CPR.

No campo social, a lei também referia, pela primeira vez, a participação de organizações não governamentais no apoio a requerentes de asilo em situação de carência económica e social, designadamente através da celebração de protocolos de cooperação (artigo 50.º, n.º 2).

A lei elenca um conjunto de áreas em que se consubstancia o apoio social: interpretariado e apoio jurídico (artigo 52.º); assistência média e medicamentosa (artigo 53.º); meios de subsistência (artigo 54.º); direito ao trabalho (artigo 55.º); o acesso ao ensino de requerentes em idade escolar (artigo 57.º).

Atualmente está em vigor a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (objeto de uma primeira alteração através da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio) que transpõe para a ordem jurídica portuguesa as diretivas europeias nº 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro. Na essência, a lei portuguesa passa a integrar o discurso e práticas consignados na legislação desenvolvida na União Europeia, que harmoniza a legislação dos vários Estados-Membro sob a égide da "proteção internacional".

Neste instrumento legal são definidas de forma clara as competências nas garantias de eficácia do sistema de acolhimento (artigo 61º), não só na sua dimensão jurídico-legal, mas também social (artigo 65.º), envolvendo os ministérios da Administração Interna, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde e da Educação. Para além da intervenção estatal, está prevista a possibilidade de intervenção de entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, através do estabelecimento de protocolos.

No seu artigo 76.º, a lei estabelece o princípio da promoção de "programas de integração" com o propósito de "(...) facilitar a integração dos refugiados e dos beneficiários da proteção subsidiária na sociedade portuguesa (...)."

O CPR continua a ter um papel no processo instrutório, sendo informado em vários momentos do estado de cada pedido, prestando aconselhamento jurídico, bem como podendo proferir parecer sobre o pedido e a respetiva decisão, assim como lhe cabe representar os menores não acompanhados que tenham apresentado um pedido de asilo (artigo 16.º, n.º 4).

Embora o papel do CPR conste, tal como o ACNUR, na lei, a ação desta instituição é mais abrangente e, até ao final do século XX, era a única organização não governamental cuja missão se centrava no apoio jurídico e social a requerentes de asilo e refugiados.

2. O PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E PERSPETIVAS FUTURAS

O elevado fluxo de refugiados que procuravam chegar à Europa utilizando como porta de entrada a Grécia e a Itália, ao mesmo tempo que ainda se mantinham os efeitos negativos das crises orçamentais e das medidas económicas de austeridade, colocou uma elevada pressão sobre estes dois Estados-Membros e sobre todo o espaço Schengen. Para a enfrentar, a União Europeia recorreu ao artigo 78.º, n.º 3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que permite a adoção de medidas provisórias para fazer face a situações de emergência.

Nestes termos, a União Europeia implementou uma abordagem denominada de "*hotspot*", a qual consistiu na criação de centros de registo na Grécia e em Itália, nos quais era feita a identificação, o registo e a recolha de impressões digitais dos refugiados. Ao mesmo tempo, foi aprovado um programa de recolocação destes refugiados, tendo em vista a sua redistribuição pelos restantes Estados-Membro.

A recolocação no contexto europeu apresenta a particularidade de ser, face aos programas estabelecidos de reinstalação, eminentemente reativa (Betts, 2017: 73), face à incapacidade da Europa em planear e evitar a chegada de refugiados, apesar das políticas de externalização de medidas que procuram impedir o seu acesso ao espaço europeu.

A Agenda Europeia da Migração estabeleceu os critérios que serviram de orientação para a determinação da quota de pessoas que cada Estado deveria receber, com a chave de distribuição a basear-se nos seguintes elementos: dimensão da população (40%); total do PIB (40%); número de pedidos espontâneos/1 milhão de habitantes em 2010-2014 (10%); e taxa de desemprego (10%). Para Portugal foi apurada uma chave de distribuição de 3,89%, o que o colocou na 7.ª posição no total de 25 Estados-Membro.

Através da Decisão (UE) n.º 2015/1601, de 22 de setembro de 2015, do Conselho Europeu, foi aprovada a transferência para os outros Estados-Membro de 120 000 requerentes de proteção internacional entrados pela Grécia e Itália para o que se previu um apoio financeiro a atribuir a cada Estado-Membro (6 000,00€) e à Itália e à Grécia (500,00€) por pessoa recolocada.

Em relação às propostas mais "estruturantes" que integravam a Agenda Europeia da Migração (2015), e que não eram respostas imediatas à situação de emergência, a Comissão Europeia propôs:
- o aprofundamento da harmonização das normas e práticas entre os Estados-Membro, nomeadamente a criação de um procedimento de asilo único na União Europeia;
- o reforço do papel operacional da *European Asylum Support Oficce (EASO*), nomeadamente na determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos e no processo de transferência de refugiados entre os Estados;
- a criação de uma *European Border and Coast Guard*, para controlar as fronteiras externas (Comissão Europeia, 2015: 12, 17; *European Commission*, 2016: 10, 12).

Perante o fluxo massivo de refugiados à União Europeia, foi possível observar dois tipos de reação, aparentemente contraditórias: por um lado, vários Estados-Membro adotaram uma postura muito restritiva, assente num discurso nacionalista de proteção dos interesses nacionais, e que se traduziu, por exemplo, na construção de novos muros nas fronteiras, na suspensão da liberdade de circulação de pessoas e na recusa em acolher refugiados no âmbito do processo de recolocação, o que foi particularmente evidente no caso do denominado Grupo de Visegrado (República Checa, Eslováquia, Hungria e Polónia); por outro lado, a Comissão Europeia procurou encontrar soluções para um problema que configurou como sendo europeu e que, nas suas propostas mais estruturantes, se traduz não só num aprofundamento de harmonização das regras europeias sobre proteção internacional, mas, sobretudo, evidencia uma abordagem mais federativa, expressa não só na tentativa de criar um procedimento único de asilo, mas, sobretudo, a nível institucional, no reforço das funções atribuídas à *European Asylum Support Office* e na criação da *European Border and Coast Guard*.

Embora não seja certo que este confronto entre uma perspetiva mais nacionalista e outra mais federativa seja favorável à proteção dos refugiados, seja qual for o seu resultado, ele não deixa de ser muito importante para a estruturação da liberdade de circulação de pessoas no espaço europeu e, provavelmente, mais um marco no processo de construção política da Europa.

Neste contexto, Portugal adotou, em certa medida, uma posição singular, pois a sua fraca tradição de acolhimento de refugiados e os constrangimentos orçamentais e económicos a que esteve sujeito não o impediram de mostrar disponibilidade e abertura para acolher um elevado número de refugiados, o que, podendo parecer estranho, pode ser melhor percebido como uma forma de demonstração política de solidariedade europeia, por parte de um país que estava também dependente dessa solidariedade para manter o equilíbrio orçamental e iniciar a recuperação económica nacional (Costa e Sousa, 2017: 50-51).

Apesar da aparente recetividade europeia durante este processo, não é certo que os refugiados consigam aceder a uma maior proteção no espaço europeu, porque a União Europeia continua a privilegiar uma estratégia política de gestão de fluxos de pessoas que visa impedir a entrada de nacionais de países terceiros ("não desejados") no território europeu.

Isso mesmo é exemplificado com a proposta de estabelecimento de um novo «Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração». Com efeito, entre os objetivos a atingir na cooperação com os países terceiros pretende-se aumentar a taxa de regresso aos países de origem e de trânsito e que os imigrantes e refugiados fiquem próximos da sua casa e evitem fazer jornadas perigosas (Comissão Europeia, 2016: 6).

Embora estes objetivos possam ser razoáveis e até desejáveis, eles parecem revelar uma leitura superficial sobre os motivos e as causas que estão na origem das migrações, e em particular das migrações forçadas, pelo que não é surpreendente que este documento seja muito vago quanto ao modo de combater as causas que estão na origem das migrações e dos fluxos de refugiados. E é, especialmente, significativo que estejam previstos 3,1 mil milhões de euros para a promoção do investimento e do desenvolvimento dos países de origem, enquanto para os programas de gestão de fluxos de migrantes sejam previstos 8 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 2016: 13, 14).

Apesar da União Europeia reconhecer que é necessário «haver meios seguros e legais» que permitam às pessoas deslocadas chegar à União Europeia, o seu compromisso com o ACNUR para acolher refugiados reinstalados é de apenas 20 000 lugares anuais até 2029 (*United Nations High Commissioner for Refugees*, 2012; Comissão Europeia, 2015: 6). A dimensão desta disponibilidade pode ser melhor compreendida se tivermos em conta que o ACNUR estima que as necessidades de reinstalação, em 2019, sejam de 1 428 011 pessoas (*United Nations High Commissioner for Refugees*, 2017: 12), ou seja, a disponibilidade europeia anual corresponde a apenas 1,4% dessas necessidades. Por outro lado, a projeção das necessidades de reinstalação para 2019 é superior em 232 662 pessoas à estimativa para 2018 (*United Nations High Commissioner for Refugees*, 2019), o que significa que num ano o aumento de pessoas que necessitarão de reinstalação é superior à disponibilidade e à capacidade mostrada pela União Europeia para os próximos 10 anos.

3. AS RESPOSTAS POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS E A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTUGAL

3.1. O papel da sociedade civil antes de 2015

Nos anos setenta e oitenta o ACNUR desempenhou um papel fundamental no acolhimento de requerentes de asilo, articulando com o ministério da tutela e com instituições de solidariedade social, como a Cáritas (Sousa, 1999). A 20 de setembro de 1991 é fundado o CPR, o qual é, desde 1993, o parceiro operacional do ACNUR para Portugal e passou a representar esta instituição a partir de dezembro de 1998, quando foi encerrado o escritório do ACNUR em Portugal.

Para além do CPR, emerge, pouco a pouco, uma rede da sociedade civil, com o Serviço Jesuíta para os Refugiados e a Obra Católica Portuguesa de Migrações, que procura dar respostas aos problemas dos requerentes de asilo, nomeadamente o seu acolhimento e subsistência durante a apreciação do pedido, e apoio social depois da concessão do estatuto de refugiado.

Em 1992, registou-se uma primeira ação da sociedade civil com impacto público, realizada pela Fórum Estudante, coordenada por Rui Marques, que proporcionou o acolhimento de refugiados bósnios no âmbito da «Missão Crescer em Esperança». Esta ação envolveu, entre outros, representantes da Fórum Estudante, do ACNUR, da CVP, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e da comunidade islâmica de Lisboa[2].

Nos anos de 1998 – 1999, foi atribuída proteção temporária a refugiados Kosovares e Guineenses, os quais foram dispersos por instalações coletivas, como o caso do INATEL na Costa da Caparica ou a Fundação "O Século", em S. Pedro do Estoril, ou em locais mais distantes[3].

No quadro do programa de reinstalação, iniciado em 2007, coordenado pelo CPR, são estabelecidos protocolos com municípios e associações fora de Lisboa, invertendo assim o padrão usual de localização dos refugiados nos grandes centros urbanos.

3.2. A estratégia do Estado e da sociedade civil no programa de recolocação

A partir de 2015 assistiu-se à emergência de novos atores sociais, como a PAR, a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) e a União das Misericórdias Portuguesas (UMP) a terem um papel fundamental na identificação de respostas para as necessidades nacionais de acolhimento.

A nível estatal, o processo de acolhimento foi objeto de uma abordagem interministerial, através da criação do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM), instituído a 3 de setembro de 2015, pelo Despacho n.º 10041-A/2015. Este grupo era composto por diversos 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 o (7) Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Estava ainda previsto que o Grupo de Trabalho poderia acolher representantes das autarquias locais e de organizações não-governamentais. A missão do GTAEM era:

2 Lúcio Sousa: entrevista a Hanif Mohamed, responsável da comunidade islâmica de Lisboa, a 3 de julho de 1998.

3 Romaria na Apúlia em torno dos refugiados: https://www.publico.pt/1999/05/10/jornal/romaria-na-apulia-em-torno-dos-refugiados-133347

"(...) aferir a capacidade instalada e preparar um plano de ação e resposta em matéria de reinstalação, relocalização e integração dos imigrantes, devendo apresentar um relatório das atividades desenvolvidas, suas conclusões, propostas e recomendações."

Não deixa de ser interessante reter o facto de o Despacho categorizar como "imigrantes" os destinatários das medidas, um termo complexo de usar dado a sua associação com as motivações económicas que muitos pretendem associar aos movimentos contemporâneos de pessoas (Sousa e Costa, 2015). De igual forma este termo não consta da lei de asilo, o que nos leva a questionar se, o que se pretendia dizer era "migrantes".

Entretanto, o ACM, no âmbito do GTAEM, foi acometido com as tarefas de sensibilização da opinião pública para o tema dos refugiados e a articulação com a sociedade civil e autarquias locais para a recolha de propostas de acolhimento (ACM, 2017: 11).

No entanto, a intervenção inicial do grupo do grupo de trabalho não teve continuidade ao longo do processo, sendo essa uma das críticas mais recorrentes das instituições da sociedade civil que participaram nas reuniões iniciais, alegando que estas deixaram de se realizar ou de as envolver, como se pode analisar nos relatos de algumas das entrevistas exploratórias (EE) realizadas:

"Reuniões semanais no SEF, com o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde... Eu falo disto com este ar idílico, porque aquilo, de facto, era bom, não é? Com toda a sociedade civil e as entidades do Estado envolvidas naquilo. 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." (EE01)

"(...) o grupo de trabalho para as migrações, reuniu-se no primeiro semestre, mas, depois, só se reuniu em dezembro do... ano passado. Portanto, esteve meio ano sem reunir. Ora, o grupo de trabalho é fundamental para analisar, refletir. (...) sem todas as associações estarem, e entidades, estarem juntas a discutir as coisas é muito difícil que as coisas avancem. E o que é que provoca? Provoca que cada entidade, por si, vá resolvendo os problemas." (EE03)

"(...) o grupo de trabalho parece que, de repente, ficou mais restrito. É uma perceção que eu, às vezes, tenho. Posso estar a ser injusta. Mas é a perceção que eu, às vezes, tenho." (EE05)

A estratégia para a designada "plena integração" dos refugiados em Portugal, sem que tenha sido clarificado o que isso significa, foi apresentada no *Manual de procedimentos para as entidades de acolhimento* com a seguinte configuração (GTAEM, 2016: 5):

Figura 1. Estratégia nacional para a integração dos refugiados

Fonte: GTAEM (2016: 5)

Os cinco princípios em que assentava essa estratégia de acolhimento foram explicitados posteriormente no Relatório de Atividades do ACM de 2015 (ACM, 2016: 27):

> *"**Institucional**, ao privilegiar o acolhimento por instituições, em detrimento do acolhimento por particulares;*
> ***Descentralizado**, ao valorizar o potencial do acolhimento em territórios de média e baixa densidade, evitando-se grandes concentrações de indivíduos;*
> *Em **consórcio**, ao mobilizar consórcios locais de instituições que, em conjunto, assegurem os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados;*
> ***Integrado**, ao considerar todos os itens contemplados no formulário de acolhimento (alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde, língua portuguesa);*
> ***Autónomo**, ao apresentar soluções que permitam a gradual autonomia dos refugiados, designadamente as soluções de alojamento que assentem em soluções de pequena escala."*

No campo estatal, duas instituições tiveram um papel central: o SEF, a quem estão atribuídas tradicionalmente as competências de controlo de fronteiras, e que, neste processo, ficou responsável pela gestão dos fundos provenientes da União Europeia e pela atribuição de verbas às instituições, com quem assinou protocolos de cooperação; e o ACM, a quem foram atribuídas responsabilidades no acompanhamento do processo de acolhimento.

Tendo em conta que o ACM não tinha experiência prévia de trabalho com refugiados, este teve que implementar duas medidas organizativas internas, uma de caráter adaptativo e outra cumulativa. A medida adaptativa, definida na Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho, passou pela reconfiguração dos serviços existentes do ACM, nomeadamente, os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM). A medida cumulativa foi a criação de um Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR), que tem como propósito:

> *"(...) a implementação e execução das políticas de acolhimento e integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção internacional (...)", com as seguintes funções:*
> - *a atualização permanente do mapeamento das disponibilidades para acolhimento de pessoas refugiadas em Portugal;*
> - *o registo e atualização permanente de acolhimento de pessoas refugiadas em Portugal;*
> - *o apoio e acompanhamento local das instituições que acolhem pessoas refugiadas no sentido de apoiar a integração através de visitas de acompanhamento;*
> - *a articulação com a sociedade civil e autarquias na recolha de propostas de acolhimento de pessoas refugiadas;*
> - *acompanhamento à chegada, no aeroporto, em articulação com as instituições de acolhimento;*
> - *a sensibilização da opinião pública para a temática dos refugiados;*
> - *apoio às instituições no processo de integração, nomeadamente através da disponibilização dos serviços dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes, Serviço de Tradução Telefónica (STT), Programa Português para Todos, nomeadamente através da sua versão em e-learning, com vista à aprendizagem da língua portuguesa;*
> - *assegurar, através dos Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão (GASI) – antes Gabinetes de Apoio Social (GAS) – existentes nos CNAIM (Lisboa, Norte e Algarve), a mediação no âmbito da intervenção social;*
> - *assumir a monitorização e atribuição de fundos comunitários no âmbito da missão conferida ao ACM, I.P.;*
> - *assegurar a representação do ACM, I.P. nas instâncias nacionais e internacionais na área temática dos refugiados."*[4]

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

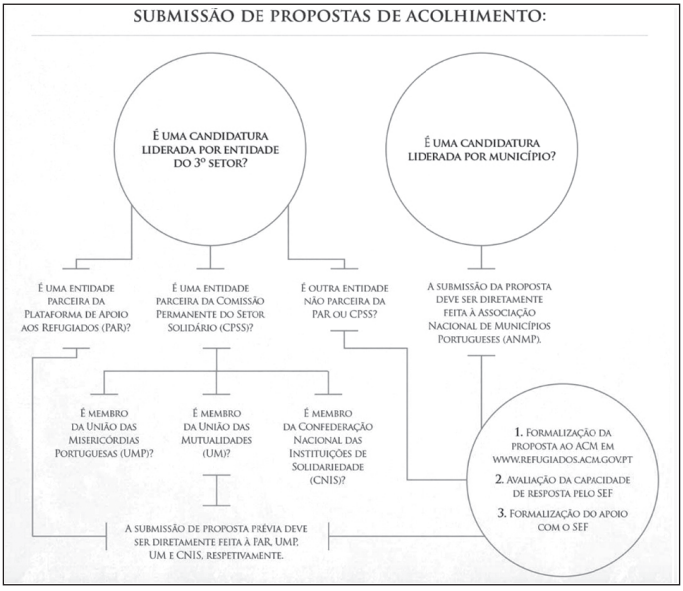
A extensa lista de funções foi atribuída a um grupo constituído por apenas seis pessoas (entrevista ACM, 9.10.2017), a quem competia acompanhar a implementação do processo de recolocação a nível nacional.

A determinação inicial da "capacidade instalada" de acolhimento foi feita através da aceitação da submissão de manifestações de interesse em participar no processo, sendo que a forma de o fazer variava conforme o tipo de instituição.

Assim, os municípios apresentavam a sua manifestação de disponibilidade junto da Associação Nacional de Municípios Portugueses, enquanto as instituições do "3º setor", o fariam através da PAR, da União das Misericórdias Portuguesas, da União de Mutualidades ou da Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade. Após a formalização da proposta junto do ACM, esta seria avaliada na sua "capacidade de resposta" pelo SEF (Observatório das Migrações, 2016).

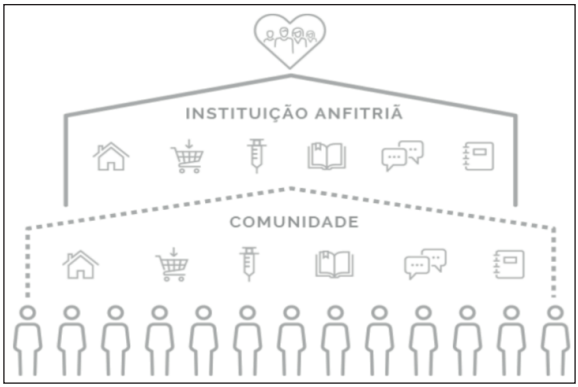
Sem dúvida, o principal agente da sociedade civil a emergir e a reunir e congregar esforços em comum foi a PAR, composta por múltiplas instituições da sociedade civil com o objetivo de "Promover uma cultura de acolhimento e de integração de famílias de refugiados na sociedade portuguesa, assente numa Sociedade Civil forte, bem organizada e bem informada" (Plataforma de Apoio aos Refugiados, s.d.: 4). A articulação da ação da PAR pode ser visionada na sua visão da articulação dos intervenientes (Figura 3), tendo a montante o seu secretariado, num plano médio as instituições de acolhimento, designadas como "anfitriãs" e a comunidade, a base em que se consubstanciaria o processo de acolhimento e integração.

Figura 2. Processo de submissão de propostas de acolhimento



Fonte: retirado de Observatório das Migrações (2016), Newsletter OM#7: 10.

Figura 3. Visão do processo de acolhimento e integração da PAR



Fonte: retirado de Página web da PAR: http://www.refugiados.pt/par-familias/ (consultada a 17/03/2019)

As suas ações repartiram-se entre a sensibilização, a formação e a ação concreta, em dois planos: a denominada "linha da frente", com missões a países onde existem campos de refugiados para os apoiar localmente, e a "PAR famílias", destinada ao acolhimento direto de refugiados recolocados, privilegiando as famílias.

A PAR diferencia-se no processo de acolhimento por desenvolver um programa de acolhimento, com um quadro temporal de 24 meses (e não 18 meses como o desenvolvido pelas restantes instituições, de acordo com o programa governamental), com a condição por parte das instituições anfitriãs assegurarem, a suas expensas, os seis meses excedentes. De facto, para os responsáveis da PAR, os 24 meses são considerados como o tempo mínimo necessário para a adaptação dos refugiados (Entrevista PAR, 10.10.2017).

3.3. Os procedimentos para o acolhimento e integração dos refugiados recolocados

Os procedimentos para o acolhimento e integração dos refugiados recolocados foram objeto de tipificação pelo GTAEM através da elaboração de um manual de procedimentos (GTAEM, 2016). Na prática este é o primeiro documento que, de facto, transpõe em ações concretas e com agentes nominais, as medidas preconizadas, em geral, na lei de asilo, mas nunca sujeitas a regulamentação específica, e que são adaptadas aqui às circunstâncias particulares dos refugiados recolocados.

Logo após a chegada dos refugiados recolocados é formalizado junto do SEF o pedido de proteção internacional, recebendo estes a "Declaração comprovativa do pedido de proteção internacional", válida por 45 dias. Este documento, renovável, permite a inscrição provisória no Centro de Saúde (GTAEM, 2016: 5).

Em princípio, o SEF deveria convocar o requerente no prazo de duas semanas para o notificar da decisão de admissibilidade ou não do seu pedido e proceder à recolha de dados para a emissão da autorização de residência provisória, a qual é válida por seis meses e renovável até à decisão final. Com este documento

os "requerentes" (GTAEM, 2016: 6) passam a ter acesso ao mercado de trabalho, formação profissional e a inscrição na Administração Tributária e na Segurança Social. É importante salientar o estatuto legal que é atribuído às pessoas que chegam no âmbito do programa de recolocação. Ao contrário do que é a perceção comum, estas pessoas não são, para o Estado português, refugiadas. A sua chegada é marcada pelo seu reposicionamento no enquadramento legal existente de forma a dar procedimento ao pedido de asilo, que irá determinar se serão ou não reconhecidos como refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária. Somente depois de ser determinado o estatuto poderá ser apresentado um pedido de reagrupamento familiar.

Em relação às instituições de acolhimento era esperado que estas estabelecessem um planeamento "rigoroso", promovessem parcerias com outras entidades, frequentassem formação especializada (facultada pelo ACM, em parceria com o CPR e a PAR) e promovessem ações de sensibilização junto da comunidade local (GTAEM, 2016: 8).

No plano operacional, a ação da instituição deveria passar pela definição de planos individuais e familiares para as pessoas que iriam receber. O primeiro contacto destas instituições com os refugiados recolocados seria no aeroporto, competindo-lhes assegurar o transporte até aos locais de acolhimento. No terreno, a nível local, as instituições deveriam assegurar a habitação e a alimentação, a admissão nos serviços de saúde, o acesso à educação, incluindo a aprendizagem da língua portuguesa e reconhecimento de habilitações escolares, assim como o acesso ao mercado de trabalho, qualificação e formação profissional. Segundo o manual de acolhimento, esta intervenção supõe a participação dos refugiados nas decisões que afetem a sua vida, assim como o seu envolvimento na comunidade local, nomeadamente nas associações (GTAEM, 2016: 8).

Num plano mais lato, e de acordo com o manual de acolhimento, os refugiados recolocados podem ter apoio jurídico e social, nomeadamente através do CPR ou dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (GTAEM, 2016: 12).

Todo o processo deveria ser objeto de acompanhamento e avaliação nas suas diferentes dimensões: processo de acolhimento, processo de integração e atendimento personalizado. Dada a existência de vários intervenientes, o acompanhamento e avaliação deveria ser o mais "articulado e completo possível", nomeadamente entre o GTAEM e as instituições de acolhimento. Este trabalho assentaria num trabalho de "mentoria", junto da instituição que acolhe e do refugiado.

> *"(...) a instituição acolhedora, por um lado, que necessita de apoio e cobertura institucional, de forma a que sinta que faz parte de uma estratégia global e de responsabilidade partilhada, embora seja materializada localmente pela mesma. Por outro lado, com o refugiado, através do Programa de Mentores para Migrantes (...) desenvolvido em todo o país, por um conjunto de parceiros locais que, através do voluntariado, cria a figura do mentor; proporcionando apoio, acompanhamento, orientação para a resolução de dificuldades ou preocupações dos/as refugiados/as que o nosso país acolhe."* (GTAEM, 2016: 13)

O período final do processo de acolhimento dá lugar à fase de "*phasing out*", monitorizado pelo Gabinete de Apoio Social (GAS) do ACM nos últimos seis meses do programa. É suposto que este gabinete continue a acompanhar os refugiados, mesmo após, este período, o designado "*Follow-up*" (ACM, 2017: 24).

CAPÍTULO 3.
OS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo, iremos apresentar os principais resultados de investigação, os quais tiveram por base as respostas ao inquérito por questionário aplicado *online* e as 20 entrevistas em profundidade, realizadas presencialmente. Esta parte é composta por cinco secções. A primeira, efetua uma caracterização das instituições envolvidas; a segunda, analisa as suas motivações; a terceira, examina as suas perspetivas sobre o processo de acolhimento; a quarta, pretende apurar o balanço que as instituições fazem; e a quinta, averigua o papel que consideram poder desempenhar num futuro quadro de acolhimento de refugiados.

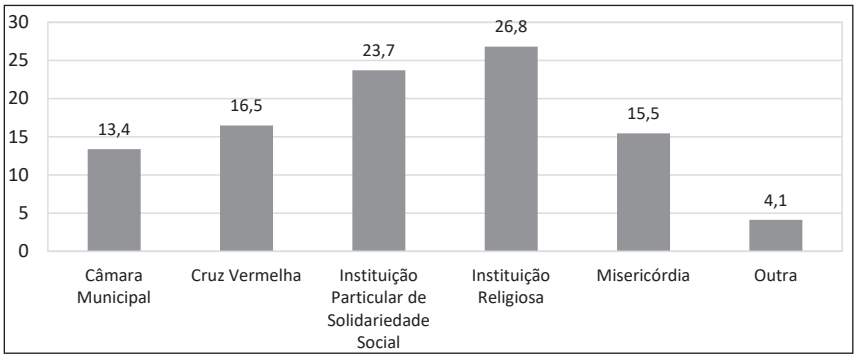
1. AS INSTITUIÇÕES: CARACTERIZAÇÃO

Nesta secção pretendemos efetuar a caracterização das instituições, descrevendo o tipo de instituição envolvida, a sua experiência de trabalho com refugiados, a sua dispersão geográfica e, por fim, analisar de que forma a sua dimensão foi relevante na projeção do seu trabalho e no envolvimento de voluntários nas tarefas de acolhimento.

1.1. Tipos de instituições e experiência de trabalho com refugiados

Entre as 97 instituições que responderam ao questionário *online* 26,8% são instituições religiosas, 23,7% instituições particulares de solidariedade social, 16,5% fazem parte da Cruz Vermelha Portuguesa, 15,5% são Misericórdias e 13,4% são Câmaras Municipais (gráfico 4).

Gráfico 4. Tipo de instituição inquirida



Embora se tenham disponibilizado para fazer o acolhimento, a maioria das instituições não tinha experiência de trabalho com refugiados (89,7%). Apesar deste facto, quase todas já tinham desenvolvido anteriormente ações

dirigidas a grupos socialmente vulneráveis, em particular com beneficiários do rendimento social de inserção (RSI).

> *"(...) com a experiência que já tínhamos, nomeadamente com ciganos, com públicos desfavorecidos, dissemos logo, de imediato, que sim. E dissemos que sim, sem pensar sequer no que é que a gente se ia meter. Sem saber pormenores, sem saber nada!"* (E20)

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

Tabela 1. Experiência de trabalho com grupos vulneráveis

Grupos vulneráveis	N.º de instituições
Imigrantes	32
Sem-abrigo	37
Ciganos	38
Beneficiários RSI	60
Outros	31
Sem experiência	14

Entre as 87 instituições que afirmaram não ter experiência de trabalho com refugiados, registam-se cinco que integravam na sua equipa colaboradores que já tinham essa prática, o que poderá ter ajudado a superar as dificuldades ou limitações resultantes dessa falta de experiência.

As instituições que responderam ter experiência de trabalho com refugiados (10), associaram-na à "missão" da instituição, ao atendimento prestado ao público no âmbito dos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) e à participação no processo de acolhimento de refugiados do Kosovo e da Bósnia nos anos noventa.

Para ultrapassar esta ausência da experiência da maioria das instituições, foram realizadas ações de formação pelo ACM e pelo CPR, as quais foram consideradas por 68% das instituições como importantes para o trabalho desenvolvido. No entanto, trinta e sete instituições afirmaram não ter participado nas ações de formação, sendo que apenas uma delas tinha experiência prévia de trabalho com refugiados.

Quanto à promoção de ações de formação pelas próprias instituições, isso é reportado em 29% das respostas, sendo que 17% das instituições, fizeram-no em parceria com outras entidades (gráfico 5).

Às instituições que responderam terem promovido ações de formação, foi-lhes perguntado em que áreas de intervenção essa formação tinha sido realizada, tendo as suas respostas sido classificadas e agrupadas em 11 temas (tabela 2), das quais destacamos as 11 menções (33%) que referiram "Encontros de instituições" e "Discussão e partilha", o que sugere a importância e a necessidade que as instituições de acolhimento sentiram em compartilhar as suas experiências de trabalho com outros profissionais e instituições a vivenciar a mesma experiência, o que provavelmente pode ser explicado pela sua inexperiência e pouca preparação para exercer atividade na área, mas igualmente uma vontade em melhorar as suas práticas pela aprendizagem em comum.

Gráfico 5. Promoção de formação para os colaboradores

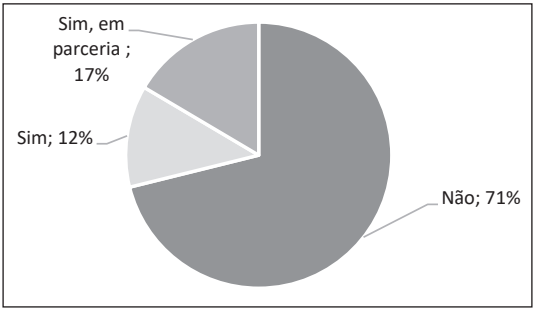


Tabela 2. Áreas de intervenção da formação

Área de intervenção	Nº de menções
Acolhimento e integração	8
Encontros de instituições	6
Discussão e partilha	5
Saúde	3
Cultura	2
Religião	2
Apoio psicossocial	2
Educação	2
Alimentação	1
Línguas	1
Ação Social	1

Para além da formação, os técnicos das instituições também sentiram necessidade de se prepararem individualmente, procurando superar a inexistência de orientações técnicas específicas para o trabalho a ser desenvolvido. Como é referido nas entrevistas:

> *"(...) Quer dizer, li tudo. Li, sublinhei, todos os documentos da PAR. Tive uma interlocutora na PAR (...) Foi a pessoa que ao telefone ia dizendo coisas muito sérias e acalmando alguns ânimos. E, portanto, nós preparámo-nos com muito boa vontade e bom senso. (...) mas acho que nos falta... falta a parte técnica em toda a estrutura de acolhimento em Portugal. E responsabilização do Estado. Do Estado, dos organismos do Estado, do Governo (...)."* (E19)

> *"sim, li muito, falei com muita gente, nós tínhamos aqui um centro de apoio ao imigrante, mas depois também tinham pouca experiência e era mais imigrantes de Leste e dos países africanos."* (E10)

> *"Com muita gente a colaborar, depois fizemos aquilo que era necessário, as tais formações e... fomos criando ali algumas equipes, uma estrutura pequena, alguém mais responsável pela alimentação, alguém mais responsável*

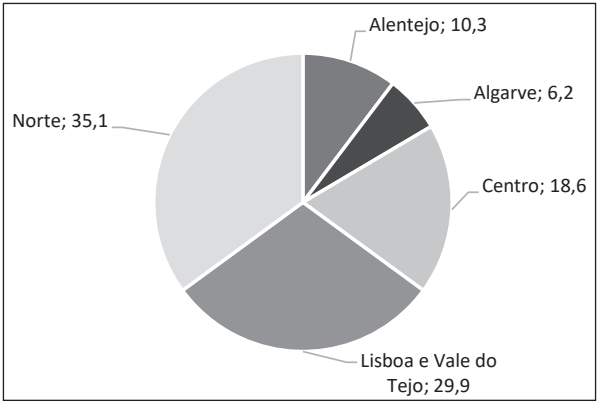
pela ligação à parte médica, alguém que faria as escolas, depois cada pessoa tentou perceber como é que as coisas funcionavam." (E03)

"Tivemos muitas dificuldades, como lhe digo, mesmo a nossa preparação a nível técnico nem sempre é a mais desejável, é sempre um embate muito grande (...) nós temos uma ideia que basta só dar a casa ou a alimentação e pouco mais. Não é, muito longe disso, é muito mais do que isso. E provavelmente, sobretudo, eu penso, até mais as instituições acolhedoras, não estão preparadas para a complexidade e para o acompanhamento que exige, porque isto exige de facto profissionalismo, exige 24 horas sobre 24 horas." (E13)

1.2. Localização das instituições

As instituições inquiridas estão localizadas em maior número na região Norte (35,1%) e na região de Lisboa e Vale do Tejo (29,9%) (gráfico 6). A zona centro, com 18,6%, é a terceira região com mais respondentes, a que se segue o Alentejo, com 10,3% e, por fim, o Algarve, com 6,2%.

Gráfico 6. Localização geográfica das instituições inquiridas (NUTS II)



Dado que a dispersão das pessoas pelo território nacional não é voluntária, é importante perceber em que medida ela pode facilitar ou dificultar o acesso aos serviços públicos. A maior proximidade que pode existir no "local", o ser um "meio mais pequeno", pode refletir-se, segundo os inquiridos, numa maior facilidade na obtenção de respostas mais céleres:

"(...) nós aqui tínhamos umas respostas muito mais rápidas dirigidas aos nossos problemas, nomeadamente do SEF e da Segurança Social, talvez por ser um meio mais pequeno e eles saberem da situação, agiram de forma muito mais rápida. Tivemos respostas mais rápidas do que refugiadas que moram, que estão noutras grandes cidades." (E14)

No entanto, esta dimensão local, se possibilita uma interação de maior proximidade, pode também ser limitadora na resolução de certos problemas devido ao afastamento dos centros de decisão.

"(...) o centro de emprego foi uma das instâncias que foi difícil. O próprio SEF; o acolhimento do SEF aqui em [local], *apesar de serem sempre muito delicados, nunca tinham, nunca tinham uma resposta a dar aos problemas, diziam*

sempre "nós dependemos do SEF central, nós...", mas nunca tinham uma resposta concreta logo para dar, nunca sabiam, nunca era com eles, não é?! Era muito difícil e dependia, muita coisa da integração dependia do SEF, não é!? E isto causava muita desorientação na família." (E17)

Embora a dispersão geográfica pudesse favorecer, em alguns casos, a rapidez do atendimento local no SEF, todos os processos eram apreciados e decididos centralmente pelo Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR), pelo que a decisão nunca era tomada localmente. E embora tenha tido um acréscimo de trabalho significativo com os refugiados recolocados, o SEF não recebeu um reforço correspondente de funcionários (entrevista GAR, 08.03.2018).

A dispersão geográfica tem ainda, segundo algumas instituições, uma influência relevante na proximidade e interação dos refugiados com a comunidade e com outros refugiados. Mesmo em centros urbanos de grande dimensão pode haver a necessidade de encontrar "pequenos locais" de interação que ajudem os refugiados a estabelecerem redes de proximidade, nomeadamente com conterrâneos.

"Se por acaso voltarmos a acolher novamente uma família, eu acho que nós vamos ter que começar por aí. Que é procurar outras famílias que já estejam em [local]*, que nos possam ajudar, possam criar esta rede à volta da família. Poder ajudá-los a conhecer outras pessoas, integrá-los em pequenos locais onde eles se identifiquem melhor com a sua cultura."* (E07)

1.3. A dimensão das instituições e o papel dos voluntários

Na caracterização das instituições envolvidas no acolhimento, procurámos perceber qual era a sua dimensão e os efeitos que isso poderia ter na projeção da sua capacidade de trabalho, no plano interno e no plano externo.

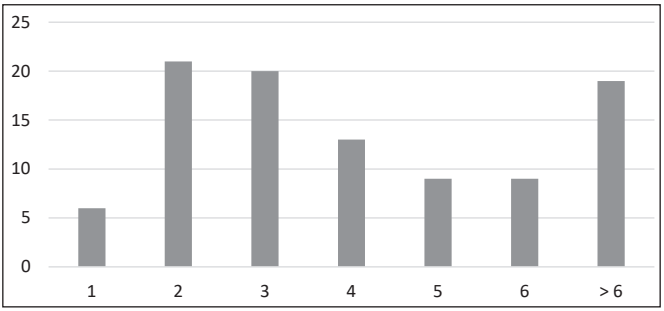
Entre as 97 instituições, 45% têm mais de 50 funcionários, o que lhes confere uma dimensão significativa. Quanto ao número de utentes que acompanham, 14,4% fazem-no para mais de 1,000 pessoas, sendo que 44,3% têm entre 101 a 500 utentes (tabela 3).

A fim de verificarmos o impacto que o acolhimento de refugiados pode ter tido no funcionamento das instituições, estas foram questionadas sobre o número de pessoas que acompanharam os refugiados recebidos. Os dados recolhidos mostram que 55,67% instituições mobilizaram duas a quatro pessoas para fazerem esse acompanhamento, enquanto 19, 59% das instituições envolveram mais de seis pessoas (gráfico 7).

Tabela 3. Número de utentes acompanhados por mês pela instituição

Nº de utentes	Número de instituições	%
Não presta serviços ao público	11	11,3%
< 50 utentes	9	9,3%
50 a 100 utentes	13	13,4%
101 a 500 utentes	43	44,3%
501 a 1000 utentes	7	7,2%
> 1000 utentes	14	14,4%
Total	97	100%

Gráfico 7. Número de pessoas da instituição que acompanharam os refugiados



Para além das pessoas que integravam os quadros técnicos das instituições, 86,6% dos respondentes assinalaram que tiveram o apoio de voluntários para o desenvolvimento das várias tarefas de acompanhamento dos refugiados, facto destacado, no contexto de 2015 pelos estudos de caso analisados em Cantat e Feischmidt (2019: 381). Esta situação ocorre, de forma similar, em instituições de pequena, média e grande dimensão (tabela 4).

Tabela 4. Número de funcionários da instituição* apoio de voluntários

N.º de funcionários da instituição	Apoio de voluntários		
	Não	Sim	Total
< 10 funcionários	1	16	17
10 a 30 funcionários	2	15	17
31 a 50 funcionários	2	9	11
> 50 funcionários	7	37	44
Só tem voluntários	1	7	8
Total	**13**	**84**	**97**

Esta frequência da presença de voluntários poderá ser explicada pelas motivações expressas pelas instituições para o seu envolvimento no processo e a inexistência de respostas institucionais, assim como a dificuldade que a própria instituição tem para fazer o acolhimento, pois este corresponde, na prática, a um acréscimo sobre as atividades normalmente desenvolvidas, sobrecarregando os técnicos envolvidos nas várias dimensões dos processos.

> *"(...) nós não temos técnicos, não temos assistentes sociais, não temos psicólogas. Temos, mas é tudo gratuito, ninguém paga, é voluntário. E os voluntários dedicaram-se com muita entrega, com muita entrega e dedicação."* (E04)

> *"Houve mais ajudas, porque tentamos que aquilo fosse um projeto que abrangesse gente que estivesse ligada a nós ou que quisesse ligar-se de alguma forma, desde roupas, a alimentos, a mobiliários, íamos fazendo listagens 'ora, faltam-nos candeeiros', criou-se um grupo qualquer gmail, não sei como é que isso funciona, não fui eu que fiz isso 'era preciso não sei quê', no dia seguinte tínhamos três vezes aquilo que era preciso. 'É preciso uma televisão*

maior, não sei quê', estava lá a televisão. Isso foi giro perceber isso. Equipar as casas, as roupas de cama, não sei quê, enfim, facilmente apareceu. (...). Houve muita gente a querer colaborar." (E03)

Assim, podemos observar que as instituições que participaram no processo de acolhimento são muito diversas, distinguindo-se as que têm estrutura organizativa mais complexa daquelas que são de pequena dimensão, umas com maior capacidade de intervenção a nível nacional devido às redes em que se encontram inseridas, e outras de média ou pequena dimensão que tiveram de se preparar de modo específico para a mobilização de recursos humanos e financeiros e se baseiam sobretudo em mobilização da sociedade civil e de voluntariado, mais ou menos extemporâneas.

2. A MOTIVAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ACOLHIMENTO

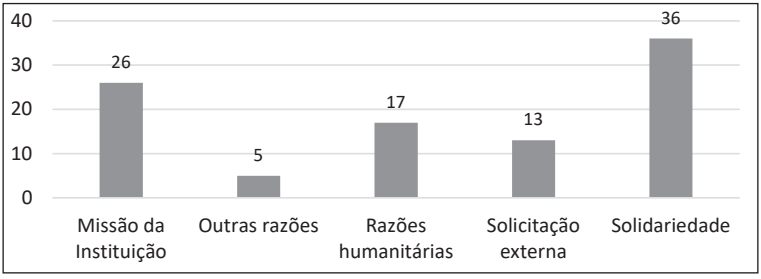
Esta secção apresenta as motivações que estiveram subjacentes à manifestação de disponibilidade das instituições em acolher pessoas refugiadas, abordando o modo como foi tomada a iniciativa, por quem e em que contexto, as parcerias desenvolvidas e os perfis de refugiados que as instituições identificaram como preferenciais, os quais se relacionam com as características e práticas de intervenção das próprias instituições.

2.1. O contexto e a motivação

A pesquisa procurou conhecer os motivos do envolvimento destas instituições no processo de recolocação, integrando no questionário uma questão de resposta aberta sobre o tema. A análise das respostas permitiu identificar cinco grandes categorias de motivos que estiveram na base de adesão ao movimento de acolhimento: solidariedade, missão da instituição, razões humanitárias, solicitação externa e, por fim, uma categoria mais diversificada de "outras razões" (cf. gráfico 8).

As categorias identificadas realçam os termos utilizados pelas instituições são múltiplas e interligadas e decorrem da missão institucional, sobretudo o que se refere à indicação de resposta "solidariedade" e as "razões humanitárias" considerando que o seu perfil de intervenção está orientado para a resolução de problemas sociais e humanitários, com atuação quotidiana junto de grupos vulneráveis. Mas também são referenciadas outras motivações como os "apelos externos" ou o "desfio do Papa Francisco" decorrentes da situação social premente vivida em 2015 por parte dos refugiados que entraram na Europa.

Gráfico 8. Motivo para manifestação de disponibilidade (n.º respostas)



A solidariedade e o apelo humanitário, são elementos indissociáveis de um comprometimento à ação também com base nestes mesmos valores de justiça social e de promoção dos direitos humanos. Todavia, as instituições que referiram ter aderido ao acolhimento por solicitação externa, sobressaem os apelos da PAR, assim como o desafio que o Papa Francisco, no final da oração do Angelus a 6 de setembro de 2015, lançou às famílias cristãs para acolherem famílias de refugiados[5].

No que respeita às respostas enquadradas em "outras razões", incluem-se motivos como as "respostas insuficientes para a crise migratória que se fez sentir" (Q40[6]) ou ainda como "forma de abrir novos horizontes e estar em contacto com diferentes culturas" (Q38).

A motivação da decisão foi igualmente objeto de debate nas entrevistas em profundidade. Apresentam-se adiante depoimentos que ilustram esta marca significativa do valor da solidariedade no envolvimento das instituições:

> *"Temos também uma filosofia de ataque, digamos assim, aos problemas emergentes da nossa sociedade. E os refugiados... nomeadamente naquele período, começou a manifestar-se como um problema essencial, do qual tínhamos, pela nossa natureza de IPSS, - e porque temos condições físicas - tínhamos que atacá-lo também. E foi nesse sentido que em 2015, que foi talvez o auge da crise das migrações no Mediterrâneo, decidimos integrar esse processo."* (E06)
>
> *"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)

Refira-se que estes valores de solidariedade coincidem, em grande parte, com os valores das pessoas com funções técnicas que acompanharam e implementaram o processo de acolhimento, como se expressa no relato seguinte.

> *"É assim, enquanto pessoa, os valores que me foram transmitidos pelos meus pais, que a vida humana é para ser protegida, cuidada, valorizada. Em termos de reflexão, não foi uma decisão que eu tomei, foi uma decisão que a equipa técnica e direção tomou. (...) não fizemos o procedimento de forma institucional, mas sim pessoal. E toda a gente foi unânime na decisão, ou na vontade de acolher (...) foi um movimento de dentro para fora, digamos."* (E18)

Os próximos relatos realçam o comprometimento humanitário numa situação de não experiência prévia de trabalho com refugiados):

> *"(...) houve esse apelo público, o Sr. Padre colocou à direção a ideia do 'o quê que acham de fazermos isto, de dizermos que sim?', pronto, refletimos um bocado, dissemos que sim, embora fosse completamente um tiro no escuro, como são estas coisas todas..."* (E01)
>
> *"Da PAR, as instituições que fundaram a PAR, ninguém tinha experiência, não é? Foi uma adesão! De coração, de resto. E de empenho cívico. Depois é que começámos a perceber algumas asneiras. Mas sobre isso...* [risos]*"* (E05)
>
> *"(...) quando aderimos a isso 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)

5 Vd. Agência Ecclesia, 6 de setembro de 2015, "Vaticano: Papa abre portas das paróquias e casas religiosas para acolher refugiados na Europa. 6 de setembro de 2015". Disponível em https://agencia.ecclesia.pt/portal/vaticano-papa-abre-portas-das-paroquias-e-casas-religiosas-para-acolher-refugiados-na-europa/.

6 As citações retiradas das questões abertas do questionário são identificadas com a letra Q + número do questionário.

Importa ainda referir que, para além da tendência maioritária de enquadramento institucional na adesão ao programa, existiram casos em que a tomada de iniciativa nasceu do empenho cívico de pessoas não integradas em instituições, como exemplifica a narrativa adiante:

> *"(...) a seguir a terem aparecido aquelas imagens incríveis do miúdo que morreu na praia[7], foi um no meio de não sei quantos, mas, realmente, aquelas imagens chocaram toda a gente (...). (...) isto foi uma coisa que nasceu espontaneamente em família (...). Sim, quer dizer, aquele sentimento de impotência, mas temos de fazer alguma coisa, não é?! Não faz sentido não fazermos."* (E03)

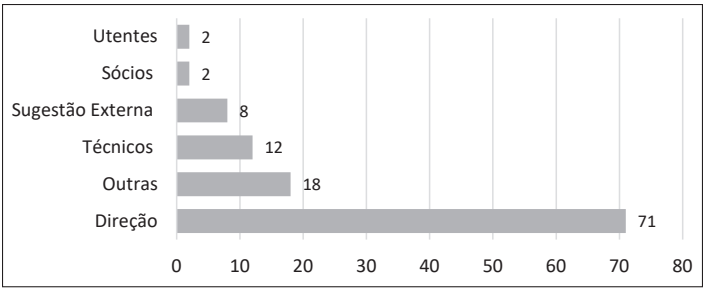
Em suma, neste processo salienta-se a solidariedade como valor orientador da intervenção das instituições e dos cidadãos, que os moveu a acolher refugiados e que permitiu a operacionalização no contexto local, em cada comunidade, de um processo elaborado a nível nacional.

2.2. A iniciativa e as parcerias

Para além de querermos compreender as motivações subjacentes à participação das instituições, procurámos identificar quem tomou a iniciativa de envolver a instituição no processo de acolhimento. Nesse sentido, no questionário foram listadas várias possibilidades de resposta: a direção da instituição; os técnicos da instituição; os sócios da instituição; os utentes da instituição e uma opção aberta ("outra") para permitir uma resposta adequada à situação de cada instituição. Os respondentes podiam selecionar todas as respostas aplicáveis.

O maior número de respostas mostra que o papel da direção (71 respostas) foi determinante na iniciativa de acolher refugiados, embora em 9 casos tenham sido indicados, em simultâneo, os técnicos da instituição. Quanto à resposta "outra" foi escolhida por 18 instituições, tendo sido assinalado, nesses casos, que a iniciativa partiu de agentes tão diversos como, por exemplo, o pároco, o Conselho Pastoral ou os decisores políticos locais (gráfico 9).

Gráfico 9. Quem teve a iniciativa (n.º de respostas)



A disponibilidade foi operacionalizada em cada instituição de acordo com os seus recursos e capitais, humanos e financeiros. Por este facto, o envolvimento de outras entidades no processo de acolhi-

7 Referência à morte de Alan Kurdi, a 3 de setembro de 2015. Ver, por exemplo: https://expresso.pt/internacional/2015-09-03-A-morte-que-envergonha-a-Europa-Naquela-praia-jaz-o-mundo-inteiro

mento foi entrevisto centralmente como um fator de sustentabilidade do processo a desenvolver. O manual de procedimentos produzido pelo Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações presumia que as instituições locais deveriam "envolver todas as entidades locais, regionais e mesmo nacionais, se necessário, para garantir que todos os domínios de integração são assegurados" (GTAEM, 2016: 6).

Neste sentido, as instituições foram questionadas sobre se, no processo de decisão, tinham envolvido outras instituições ou entidades locais, tendo-se apurado que isso tinha sucedido em mais de metade das situações (51,5%). Somente em 21,6 % dos casos (21 das 97 instituições) a instituição não conseguiu preencher internamente todas as condições exigidas para acolher os refugiados. Nestes casos, as áreas em que foi necessário estabelecer contratos ou parcerias em maior número reportam-se ao emprego, à habitação e à educação (tabela 5).

Tabela 5. Áreas em que as instituições fizeram contratos ou parcerias

Áreas	N.º menções
Emprego	12
Habitação	9
Educação	6
Saúde	4
Alimentação	4
Língua Portuguesa	3
Dinheiro	3
Segurança Social	2
Transportes	1

As instituições foram ainda questionadas sobre se conheciam outras no seu município que também tivessem recebido refugiados e, em caso afirmativo, se tinham cooperado ou trocado experiências. Na sua grande maioria (70,1%), os respondentes disseram ter conhecimento de outras instituições do concelho que também receberam refugiados. Destes, 14 encontram-se no distrito de Lisboa, 13 no distrito do Porto, e 11 no distrito de Aveiro. Nos casos em que responderam afirmativamente (68 casos), 88,2% dizem que têm cooperado ou partilhado experiências entre si (60 instituições).

O desenrolar da intervenção no terreno organizou-se em articulação com entidades oficiais em áreas-chave do acolhimento (Segurança Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), mas também exigiu a ativação de parcerias com atores locais que poderiam fornecer respostas às necessidades consoante as especificidades das comunidades e dos refugiados acolhidos, tais como empresas fornecedoras de serviços, instituições educativas, associações de culto religioso, clubes desportivos e recreativos, bombeiros ou forças policiais, entre outros.

Observa-se, portanto, a ativação das redes das instituições e o desenvolvimento do trabalho em parceria

entre várias entidades locais, mobilizando a experiência de intervenção em rede que muitas das organizações já possuem por via das metodologias que têm vindo a ser praticadas na intervenção social (como, por exemplo, no âmbito das Redes Locais de Intervenção Social, RLIS).

> *"Sim, já na candidatura tivemos parceiros, portanto, nós na candidatura tivemos a parceria do tal gabinete de apoio ao imigrante (...) tivemos a parceria da Câmara, tivemos a parceria da escola, acho que foram esses quatro parceiros, éramos quatro."* (E10)

No entanto, importa também salientar que apesar da existência de RLIS, estas nem sempre funcionaram na operacionalização da ajuda às instituições que acolheram pessoas refugiadas, as quais, em alguns casos, acabaram por ter de se organizar autonomamente.

> *"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 [refugiados]. Depois, quando vieram os segundos, a segunda família (...) já tinham as portas mais abertas."* (E08)

Entre as instituições que estão associadas à PAR, o contacto com o secretariado da plataforma revelou-se um elemento muito útil perante dilemas e problemas inesperados que foram emergindo no decurso da intervenção, como é o caso de questões decorrentes de procedimentos inerentes ao programa que suscitavam ansiedade quer a pessoas refugiadas quer aos técnicos.

> *"Alguma coisa que nós ficávamos mesmo sem saber o que fazer, era com a PAR. E seguíamos as orientações... (...) por telefone. E da PAR ... atendiam-nos sempre."* (E20)
>
> *"Sim [sentíamos] que tínhamos alguém a quem recorrer, sim,. (...) E sentimos sempre as pessoas muito perto de nós e a acompanhar também a situação, não era só o nós aqui todos os dias com eles."* (E02)

Tanto as ações de formação realizadas pelo ACM com o CPR, como as reuniões organizadas pela PAR, UMP e CNIS, permitiram o conhecimento mais próximo de instituições congéneres, com as quais foi possível manter contactos posteriores em momentos de dúvida sobre o que fazer. Estes encontros permitiam conhecer casos mais ou menos bem-sucedidos e ter algum ponto de comparação entre a ação da instituição e as outras instituições, revelando, por vezes, as assimetrias do país e a diferença de condições proporcionadas em cada contexto local.

Nos relatos sobressai o papel fundamental da partilha entre instituições, mesmo que informalmente: troca partilha de experiências, dificuldades, anseios, dúvidas, modos de fazer. Este diálogo de proximidade ofereceu alternativas para aprender a lidar com as dificuldades num processo que era desconhecido para quase todos. Esta especificidade do processo de acolhimento é interessante porque é um traço revelador de que as instituições não estavam, com efeito, preparadas para o acolhimento de pessoas refugiadas, em fuga da guerra, culturalmente diferentes e com expetativas muito distintas face às dos grupos vulneráveis com que trabalhavam previamente (conforme expresso nos relatos apresentados em 2.1). De igual forma, as instituições de acolhimento foram confrontadas com processos administrativos e legais que nem sempre conheciam e à mediação de um conjunto de atores, nacionais, regionais e locais que, em alguns casos, também tinham dificuldades para gerir as exigências específicas do programa de recolocação.

Assim, podemos afirmar que a inexperiência no trabalho com pessoas refugiadas foi, em certa medida, compensada pela cooperação e partilha de experiências entre as instituições de acolhimento:

"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)

"(...) a própria União promovia esses encontros, essas trocas de experiências (...) portanto, encontramo-nos muito lá nas reuniões e trocamos experiências (...)." (E09)

"(...) sempre que havia aquelas formações em que as entidades anfitriãs se juntavam, nós íamos sempre, houve formações mesmo próprias para as entidades anfitriãs (...). Fomos tendo algumas orientações, tivemos muitos momentos de grupo, partilha de dificuldades, tivemos com o ACM, tivemos com a própria PAR e com os serviços dos jesuítas, que, no fundo, acho que era a única entidade cá em Portugal que tinha alguma experiência com refugiados, fomos tendo e fomos tentado ajustar, mas eles próprios, lá está, fomos fazendo uma aprendizagem conjunta (...). Assim, não houve grandes apoios, é verdade, mas a sensação de rede, sim, havia. A sensação de rede havia. (...) Também é verdade que (...) estávamos a aprender todos." (E10)

Não obstante esta partilha em rede, tem-se consciência da diversidade e da especificidade das histórias e das experiências vividas em cada comunidade, sendo o seguinte relato exemplificativo dessa autorreflexão:

"(...) fomos junto de outra instituição, ouvimos da experiência deles, não quer dizer nada, porque hoje,, tenho perfeita noção que cada família é um caso e reagem de forma muito diferente." (E01)

Neste sentido, o próximo relato é singular no cenário geral das instituições entrevistadas, mas é interessante porque chama a atenção para o facto da rede de suporte da PAR ter também limitações, dada a diferença entre as experiências partilhadas nos encontros e a realidade local da instituição de acolhimento, em grande parte devido à particularidade dos refugiados acolhidos, que suscita questões inéditas para algumas instituições, como foi o caso dos menores não acompanhados:

"Agora, o mais integrados que tivemos a nível nacional foi com a PAR. Mas também nos sentíamos muito fora da PAR! (...) PAR é uma boa filosofia, mas em termos práticos, não... não nos ajuda muito. Não ajuda muito. Os menores aqui, como foi um caso muito experimental... (...) Porque nós não estamos habituados a esse tipo de problema! Conhecemos muito bem a realidade local, mas depois fomos chamados a participar de um problema que é muito fora da realidade local. Não... é difícil atacá-lo sem ter aqui uma preparação prévia. A PAR organizou até uma formação para técnicos (...). Foi produtivo, foi bom. Mas depois aquilo traduzido, na prática... não se mostrou assim muito frutífero, não." (E06)

Por outro lado, também ocorreram situações em que a instituição de acolhimento atuou sozinha, não obstante o diálogo com as instituições nacionais, sugerindo-se que talvez não tenha existido uma rentabilização efetiva do trabalho em rede, com base no perfil de cada instituição e, ao invés, se observe alguma competição e desarticulação:

"(...) 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)

Além das parcerias formais, importa destacar o papel do voluntariado, que se revelou de extrema importância, pois a esmagadora maioria das instituições (84 em 97) teve o apoio de pessoas voluntárias para o desenvolvimento das tarefas de apoio aos refugiados. Este é um valor significativo e poderá estar relacionado com o contexto do envolvimento das instituições, na medida em que esta intervenção constituiu um acréscimo em relação às suas atividades normais e algumas das necessidades, como o ensino do português, não foram satisfeitas pelas entidades oficiais (cf. ponto 4).

Com efeito, em várias localidades, as instituições recorreram a alternativas para conseguir oferecer a aprendizagem da língua portuguesa, efetuada com recurso a professores voluntários. Tal como ilustra o seguinte relato, o ensino da língua constitui um exemplo do empenho das instituições na procura de alternativas com base na entreajuda voluntária:

> *"(...) achei que a história da língua era fundamental, portanto, criei esta ponte inicial com a [nome] (...) nós montamos aqui, exatamente na sala onde estamos, eles muitas vezes estiveram sentados nestas cadeiras, montamos um centro de explicações de português, havia aulas todos os dias para eles, cada dia de semana com uma pessoa diferente, tínhamos uma pessoa que era professora, já tinha dado aulas de português para estrangeiros, portanto, ela trazia as fichas e o material (...). E rapidamente conseguimos começar a comunicar, pronto, com palavras curtas e etc., mas conseguimos começar a comunicar e perceber um bocado a história deles e eles depois iniciaram formalmente o curso de iniciação de português para estrangeiros, o que é dado pelo IEFP (...), o que, pelo que eu depois me apercebi mais tarde em reuniões com toda a gente, foi muito rápido para o padrão, havia famílias que estavam cá há nove meses e nem sequer tinham iniciado este curso, que eu acho que é uma das grandes falhas."* (E01)

A ação de pessoas voluntárias esteve presente em vários momentos e atividades e não somente no ensino da língua. Vários relatos apresentam o voluntariado como um complemento do trabalho do pessoal técnico da instituição, pela necessidade de um acompanhamento regular, em muitos contextos diferentes de intervenção:

> *"Disponibilidade sempre de os voluntários para qualquer necessidade. Ou seja, eles nunca tiveram a perceção de se sentir sós, de se sentir isolados, não é? Mas, proporcionámos-lhes a autonomia para eles se puderem resolver por si. (...) Uma equipa de nove voluntários."* (E04)

> *"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 ajudar, porque têm outra disponibilidade."* (E07)

A participação de pessoas voluntárias pode também ser reveladora da adesão e do envolvimento da comunidade local:

> *"Há aqui um episódio engraçado na preparação da casa (...) quisemos fazer algumas obras e prepará-la condignamente e fomos falando entre amigos e as pessoas e toda a gente queria colaborar (...) porque as pessoas quiseram ajudar e no ajudar estavam a preparar-se para acolher (...) e isto foi importante para, localmente, as pessoas acolherem. E o carpinteiro que me dizia que não tinha tempo porque tinha outras obras, aparecia-me lá à noite e dizia 'ah mas eu vou fazer ali um corrimão que ficava bem e não sei quê', 'deixe-me ao menos pagar-lhe a madeira', 'não, não, isto eram um restos'. E eu ficava com ele até à 1h da manhã a montar. E isto foi importante, não é?! As pessoas que de alguma forma contribuíram nessas pequenas obras que era preciso fazer, o que foi lá arranjar umas portas, o que foi ligar a eletricidade, enfim... foram pessoas que acolheram de outra forma (...)."* (E03)

Esta presença é tão significativa que é interessante atender ao relato de uma instituição que, em jeito de balanço do processo, identifica, no seu caso, a inexistência de voluntários como um aspeto a alterar numa atuação futura:

> *"Se calhar fechámo-nos um bocadinho, acho que deveríamos procurar voluntários, um grupo de voluntários que pudesse acompanhá-los a determinadas situações, embora fôssemos nós os interlocutores (...). Talvez envolver mais voluntários para estas questõezinhas, que era preciso ir ao Centro de Saúde, era preciso ir a uma Urgência, não contavam com ninguém. (...) Pronto, se calhar, envolver, faria se calhar diferente, envolver um grupo de voluntários que pudessem até acompanhá-los naquelas questões mais ligadas ao lazer, não com tanta responsabilidade, mas ligadas ao lazer e para criar um grupo se calhar de amigos, não sei se seria possível, não é?!"* (E10)

Algumas instituições referem também o apoio de pessoas voluntárias falantes de árabe, residentes nas proximidades ou na localidade, na comunicação com as famílias acolhidas, em alternativa ou complemento aos serviços de tradução via telefónica, apoio que ultrapassa a tradução pois funciona também como mediação cultural:

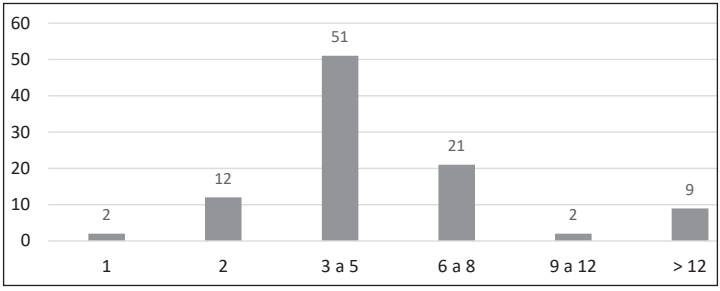
> *"Quando havia conversas mais de fundo que queríamos ter, e não só coisas práticas do dia-a-dia, tínhamos... recorríamos a um conjunto de estudantes sírios (esta família era síria) (...) e que faziam a tradução. (...) Eram muito disponíveis e acompanhavam muito caso a caso. Ajudavam não só na tradução como ajudavam no enquadramento cultural, muitas vezes."* (E12)

> *"Como é que conseguimos* [um intérprete]*? Não foi através da Plataforma, foi através de um senhor [nacionalidade]... Estava cá há muito tempo. Tinha vindo através de um programa com a Segurança Social. (...) Nesse serviço, ele era voluntário. (...) Foi impecável, foi connosco (...) falava com eles."*

2.3. A disponibilidade manifestada: quem receber?

Em relação ao número de refugiados que as instituições estavam disponíveis para acolher, estas indicaram maioritariamente (52,57%) terem preferência por um número entre 3 a 5 pessoas (Gráfico 10).

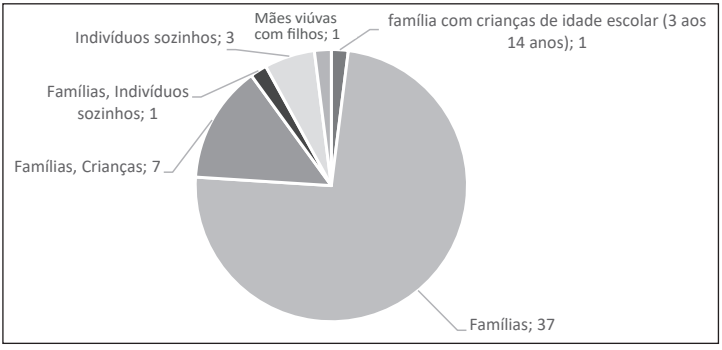
Gráfico 10. Quantos refugiados a instituição está ou estava disponível para acolher (n.º respostas)



Quanto às preferências de perfil (gráfico 11), era possível assinalar várias das hipóteses indicadas na ques-

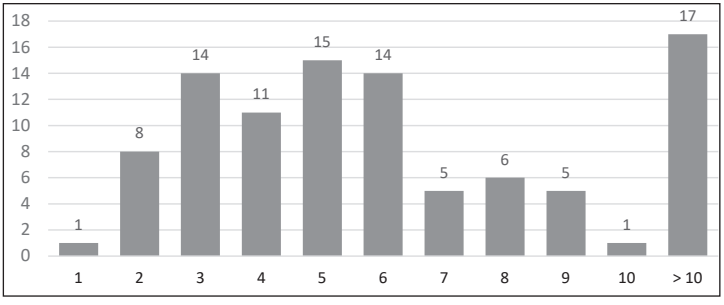
tão: diferentes tipos de agregado familiar, diferentes religiões, necessidades especiais e ainda uma resposta "outra", na qual se pedia que se especificasse a preferência. Das 47 instituições que responderam à questão, observa-se que a totalidade de preferências era relativa ao tipo de agregado familiar, sendo que maioritariamente foram indicadas as famílias, embora em alguns casos também existisse disponibilidade para acolher crianças ou indivíduos sozinhos.

Gráfico 11. Preferência de perfil dos refugiados a acolher (n.º respostas)



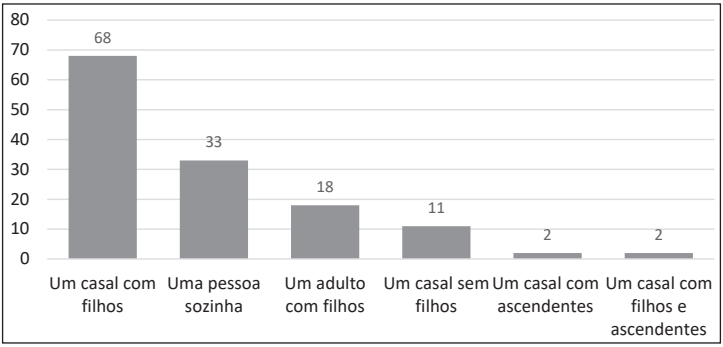
Já no que se refere ao número de refugiados efetivamente recebidos, verificamos que apenas nove instituições receberam uma ou duas pessoas (gráfico 12), enquanto a maioria das instituições acolheu várias pessoas, o que, em certa medida, parece refletir a preferência das instituições integradas na PAR pela receção de famílias (entrevista PAR, 10.10.2017).

Gráfico 12. Número de refugiados acolhidos



Com efeito, maioritariamente foram recebidos agregados familiares constituídos, pelo menos, por duas pessoas (gráfico 13).

Gráfico 13. Composição do agregado familiar



Na realidade, cruzando os dados sobre a existência de uma preferência de perfil com a entidade à qual foi entregue a disponibilidade para acolher, verificamos que das 55 instituições que se manifestaram disponíveis junto da PAR, 56,36% tinham uma preferência de perfil. Destas 55 instituições, 52 receberam um agregado familiar constituído por um casal com filhos. Por seu turno, em 33 situações, é reportada a existência de uma pessoa sozinha, o que mostra a existência de múltiplas experiências de acolhimento.

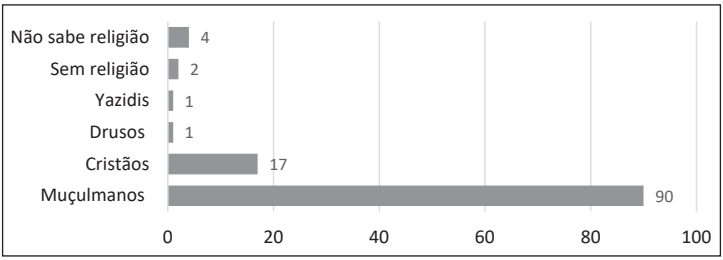
No que respeita à nacionalidade das pessoas acolhidas (tabela 6), a que mais vezes foi indicada pelas instituições locais foi a síria, seguida da eritreia e da iraquiana, o que, naturalmente, reflete os principais grupos nacionais abrangidos pelo processo de recolocação, embora a lista dos países elegíveis tenha variado no tempo.

Tabela 6. Nacionalidade dos refugiados acolhidos

Nacionalidade	N.º menções
Sírios	77
Eritreus	24
Iraquianos	21
Sudaneses	2
Iemenitas	2
Iranianos	2
Etíopes	2
Palestinianos	2
Centro-Africanos	2
Afegãos	1

Por sua vez, no que respeita à religião (gráfico 14), a larga maioria dos refugiados recebidos são muçulmanos, representando 82,57% do total de respostas que indicaram uma religião, seguidos pelos cristãos (neste caso, às 13 respostas iniciais, foram agregadas quatro respostas que no campo "outras" tinham indicado a resposta "ortodoxos").

Gráfico 14. Religião dos refugiados acolhidos (n.º de menções)



3. AS PERSPETIVAS DAS INSTITUIÇÕES SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS RECOLOCADOS

O objetivo desta secção é fazer uma apresentação panorâmica sobre as perspetivas dos representantes das instituições envolvidas no acolhimento e nos processos de integração de refugiados recolocados no que se refere às várias fases de preparação para o acolhimento, como foi mobilizada a sociedade civil e como se articularam as entidades oficiais e as locais para esse processo.

3.1. A preparação para a receção de refugiados recolocados

Desde a mobilização inicial por parte da sociedade civil, em 2015, até ao acolhimento efetivo de pessoas e famílias refugiadas, em alguns casos, decorreu mais de um ano. Se, por um lado, esse período permitiu que as instituições se mobilizassem e organizassem para a preparação do acolhimento, por outro lado, por vezes, assistiu-se a um certo desalento, desmobilização e desmotivação das instituições e dos voluntários que prontamente tinham decidido colaborar:

> *"E então, tentámos montar, em pouquíssimas semanas - duas semanas ou coisa parecida -, por um lado, pôr os grupos a andar, "façam tudo como se na próxima semana a família vá chegar e, portanto, garantir o vosso setor", por outro lado, nós, enquanto instituição, como é que metodologicamente a coisa vai funcionar. As inscrições de Segurança Social, Finanças, tudo isso. (...) E, de facto, eles chegaram com três dias de antecedência. Ou melhor, nós soubemos com três dias de antecedência. Portanto, as coisas tinham que estar efetivamente montadas."* (E12)

> *"Passou-se um longo espaço de tempo, nós até já estávamos a pensar que se calhar a coisa não ia acontecer porque, entretanto, houve técnicos da Plataforma e do Serviço de Jesuítas aos Refugiados que iam lá fazer entrevistas, mas iam-nos dizendo, 'há um grupo que está para vir agora, se calhar vem a vossa família'. Depois, entretanto, houve alteração, 'olha, agora não. Vamos lá e fazemos lá a triagem'."* (E20)

Através de respostas ao inquérito por questionário e testemunhos recolhidos através de entrevistas em profundidade percebe-se que existiu alguma descoordenação institucional no início do processo no que se refere à comunicação da informação pelas entidades oficiais quanto à data de chegada a Portugal das pessoas ou famílias refugiadas. Por exemplo, são relatadas situações em que depois de um longo período de espera chega a indicação para irem buscar as pessoas ao aeroporto a Lisboa, quase de um dia para o outro, por vezes quase sem tempo para organizarem ou voltarem a mobilizar as condições necessárias para o acolhimento e com necessidade de realizar viagens longas.

Também se verifica descontentamento em relação à falta de informação atempada sobre as pessoas ou tipo de famílias que as instituições iriam receber: por vezes, só quase no momento da receção tiveram conhecimento de algumas particularidades e outras vezes as pessoas recebidas não se enquadravam no "perfil" que a instituição tinha indicado como preferência:.

> *"Porque o* [nome] *quando veio referenciado dizia 'o* [nome] *é alfaiate' (...). Quando eu consegui, finalmente, perceber, o* [nome] *tinha uma pequena empresa, ele era patrão, tinha seis empregados e fazia toldos para camiões, para as camionetas e essas coisas assim e tendas (...)."* (E01)

> *"Sim, nós sabíamos o nome, o sexo, eventualmente, a profissão poderiam ter metido lá, que a maior parte das vezes nem sequer o que vem na informação inicial corresponde ao que era e se era solteiros ou casados."* (E09)

Uma das condições para que as instituições pudessem fazer acolhimento de refugiados era disporem de oferta habitacional e de serviços adequados para os membros da família a receber, por exemplo, creches para o caso de crianças mais novas, garantia de uma vaga em escolas para crianças e jovens em idade escolar, a inscrição no Serviço Nacional de Saúde, no IEFP, etc. Todavia, o quesito de partida essencial para entrar no processo de acolhimento era uma habitação para fazer o acolhimento. A este nível, as instituições organizaram-se de diferentes formas: umas são detentoras de património habitacional próprio que disponibilizaram para este efeito, outras alugaram habitações e pagaram as rendas enquanto as famílias residiram lá e outras recorreram a património habitacional de pessoas particulares. Assegurar a oferta habitacional foi uma atividade que mobilizou fortemente as instituições e os voluntários:

> *"Inicialmente, nós tínhamos um projeto que era de fixar... Portanto, se viessem famílias completas, de fixar as famílias na cidade, no Concelho de* [nome]. *Para isso, já tínhamos também as parcerias de algumas Juntas de Freguesia, disponibilizavam casas que estavam nas aldeias. Que depois, numa fase... não logo na fase integração, mas posteriormente é que poderiam ir para lá, poderiam ter o seu meio de subsistência, cultivando a sua horta, isto e aquilo. A nível da integração imediata, elas foram acolhidas numa instituição da Santa Casa, portanto, nós tínhamos uma habitação onde elas foram instaladas, onde foram preparados os quartos para os bebés, com tudo. Houve a mobilização também por parte de cidadãos da cidade com a disponibilização de mobílias, de equipamentos de cozinha, de materiais para adaptar a casa."* (E14)

> *"Como é que surgiu a ideia? Surgiu a partir de uma oferta, de uma disponibilização da uma casa, de uma família, tendo havido o apelo do Papa (vários que fez, aliás), em outubro de 2015, disse que tinha a disponibilidade de uma habitação que poderia por ao dispor da Paróquia para este fim. E a partir daí, criou-se um grupo."* (E19)

Apesar da maior parte das instituições poderem contar com orientações da entidade de acolhimento, por vezes, é referido que apesar da boa vontade de instituições, técnicos e voluntários existia uma falta de pre-

paração técnica, que se revelava igualmente a nível local e institucional, para além de não haver dinheiro no momento de preparação do processo. Para algumas instituições a solução foi o "desenrascanço":

> *"Não havia dinheiro... não havia nada! Não havia nada! 'Ok, somos boas pessoas, Portugal vai receber aqui umas pessoas que precisam, desenrasquem-se!' E nós desenrascámo-nos. à português, não é?"* (E08)

> *"E dissemos que sim, sem pensar sequer no que é que a gente se ia meter. Sem saber pormenores, sem saber nada! Pronto, fomos, entretanto, também abordados pela Plataforma de Apoio aos Refugiados e dissemos logo que sim, pronto."* (E20)

Todavia, este processo também levou à sistematização de uma ação concertada originando, em algumas instituições, novas formas de atuação:

> *"(...)* [o] *Sr. Presidente achou por bem que a Câmara enquanto autarquia local, a nível local, coordenasse com o apoio com o Conselho Português de Refugiados e estas instituições e outras que se quiseram juntar a este processo, para a construção do tal consórcio (...)."* (E13)

De acordo com o descrito no testemunho anterior, essa interação entre as instituições locais deu origem à constituição de um Plano de ação Local de acolhimento de refugiados:

> *"(...) construímos uma base de dados, no sentido de tentar perceber quais seriam as necessidades, (...) disponibilidades de alojamento, de recursos humanos, de recursos materiais, de equipamentos (...) E então demos um tempo para eles responderem, eles responderam e a partir deste levantamento organizamos (...) todas as etapas que considerámos essenciais neste processo que era a questão do acolhimento, da preparação do acolhimento, do acolhimento e da monitorização e a formação e a capacitação e a informação, que é transversal a estas três fases, construímos o tal plano de ação e formalizámos o plano de ação através de um protocolo. E esse protocolo é que (...) refere 'eu posso, disponho de quatro alojamentos', outro dispõe de três, 'eu posso disponibilizar uma psicóloga', 'eu posso disponibilizar x' e foi assim que o fizemos."* (E13)

O envolvimento pessoal também é referenciado como fator importante para o desbloqueamento e a dinamização dos procedimentos, ou seja, muitas vezes funcionou mais o voluntarismo dos envolvidos do que as competências técnicas que seriam necessárias mobilizar para a resolução das situações mais problemáticas:

> *"(...) quem levou mais a cabo isto e até esteve mais empenhado, foi uma outra pessoa (...) está a acolher uma série de famílias e muito empenhada, também neste projeto. Ela sim, é que depois dinamizava mais isto. Nós tivemos uma reunião inicial, mas depois foi ela que levou avante a questão da congregação das pessoas, das instituições."* (E12)

3.2. A chegada e o acolhimento

O momento da chegada de refugiados a Portugal é descrito como de grande emotividade pelos representantes das instituições, sendo que foi sentido como o culminar e concretização de um processo preparado durante meses e também devido à dureza das circunstâncias em que decorreram os contactos iniciais, nomeadamente: i) as circunstâncias da receção no aeroporto (o desconhecimento sobre os refugiados recebidos, a desconfiança dos refugiados em relação aos acolhedores), ii) o constrangimento da viagem, frequentemente de vários dias, até à chegada a Portugal dos refugiados, iii) a viagem até ao local destino de acolhimento, iv) o contexto da receção local devido ao desconhecimento de aspetos culturais, de língua, etc. Esta perplexidade e urgência face às situações vividas são bem retratadas pelo seguinte testemunho:

"Expectativa, aquela coisa! O quarto não estava era preparado! [risos] *Não tínhamos o "berço", não tínhamos nada. (...) das onze da noite para amanhã. Portanto, durante essa manhã... - fui buscá-los ao aeroporto com o* [cargo de responsável] *- o pessoal daqui fez camas, fez... foi ao supermercado... essas coisas todas. Quando eles chegaram, estava tudo preparado. Isto chama-se empenho! E adesão, grande ao entusiasmo com que nós... e, quando os conhecemos, eles eram (a primeira família)(...). Portanto, era uma família enorme, de [número] pessoas. A primeira coisa que nos perguntaram era se tinham uma casa, não é? E quando é que iam para uma casa. E... nós dissemos que sim, que tínhamos uma casa. Eles vinham de um campo de refugiados e tínhamos aqui... temos aqui umas instalações ótimas para uns campos de férias que estão muito modernas e aquecidas e tudo. Com imensas condições. (...) Achámos que tinham condições ótimas!"* (E19)

Outros entrevistados salientam os constrangimentos sentidos no aeroporto, nomeadamente os decorrentes das expectativas dos refugiados:

"(...) eles vêm todos de um campo, chegam ao aeroporto e são todos espalhados, eles não fazem ideia, quando chegam, se vão com estes ou com aqueles ou se vão sozinhos. Eles chegam lá e separam-se (...)." (E09)

"Nós demorámos, sei lá, umas quatro horas (...) acho que o modelo é que não estava correto. Eles, antes de virem para Portugal, na Grécia, onde fizeram os primeiros contactos, deviam dizer 'olhem, vocês vão para Portugal. Portugal fica situado aqui'. Mostravam-lhes um mapinha onde ficavam. ´Vocês vão colocados para esta zona´. Porque a colocação deles era feita em Lisboa." (E04)

Ou as experiências sentidas durante a viagem do aeroporto ao destino local:

"Pois, a viagem para cima foi, pronto, mudos e calados até à primeira estação de serviço, onde parámos para eles comerem. Tentámos comunicar depois com eles, mas eles vinham muito cansados e praticamente fizeram a viagem toda a dormir. (...) quando a intérprete lhe disse que íamos fazer 300km (...) Tinham medo de ir para um sítio que estavam completamente isolados (...) quando chegaram cá ficaram maravilhados com o espaço, a receção foi muito boa, tínhamos aqui as pessoas, algumas pessoas da direção à espera, com os miminhos todos, a casa muito bem preparadinha por nós." (E10)

E ainda outro testemunho muito elucidativo das dificuldades passadas desde o aeroporto até à chegada ao destino, em particular quando esse destino final não era, aparentemente, do conhecimento integral dos refugiados, ou porque se desajustava das suas experiências pessoais de vida:

"Quando eu fui buscá-los ao aeroporto tinha o miúdo mais velho, o [nome] *com um calendário já todo rasgado com a equipa campeão europeia, sabia o nome dos nossos jogadores, todos, que eu não sei, Ronaldo e os outros todos, sabia-os todos, Portugal para eles era futebol. Depois eu trouxe-os, sozinhos, sem tradução, eles vinham estourados que andavam há dois ou três dias de um lado para o outro em viagens para virem para Portugal e às tantas vinha o pai à frente comigo no carro e sempre a ver Porto, quer dizer, a referência que eles tinham era Porto, ver Porto na autoestrada e quando ele percebe que sai do Porto (...), o homem entrou um bocado em pânico (...) na outra família não foi tão boa porque talvez não tivessem bem consciência que vinham para um meio rural, para... eles são mais urbanos (...)."* (E03)

Para além da situação constrangedora da viagem, sem apoio de tradução ou possibilidade de comunicação, ocorre também o desconhecimento sobre os hábitos culturais e alimentares, como podemos constatar pelo seguinte testemunho:

"E depois falei com amigos dos meus filhos, com quem teria alguma experiência disto, que refeição é que eu dou

a estes fulanos, não é?! Que andam a voar e não sei há quanto tempo dum lado para o outro. Disseram-me "a primeira coisa que fazes é procuras um McDonald's porque é a linguagem universal (...) Pões os miúdos a escolher nos ecrãs interativos e tem um cuidado de ser um parque de estacionamento exterior onde eles vejam as malas, o pouco que eles trazem é tudo o que eles têm e são desconfiados, vêm cheios de medo." (E03)

Por parte das instituições houve a tentativa de amenizar e preparar a receção dos refugiados em cada uma das comunidades de acolhimento. Algumas instituições referem que não efetuaram divulgação pública intencionalmente devido a pedido das entidades oficiais para manter discrição, em particular no caso de jovens e crianças desacompanhadas. Outras instituições organizaram sessões de acolhimento ou festas (24 instituições), foram dar a conhecer algumas entidades locais, como a Polícia, os Bombeiros, etc. e realizaram ações de sensibilização sobre migrações forçadas e refugiados dirigidas à comunidade local na área da intervenção da instituição (33 casos).

Em alguns casos, foram promovidos encontros com a população local ou organizados jantares interculturais:

"Nós quisemos que eles conhecessem a polícia. Eles tinham um bocado de medo da polícia, na Síria e isso tudo, e quando eu cheguei à polícia com eles, a polícia tinha uns presentes para as crianças, tinham um bolo para eles levarem para casa." (E04)

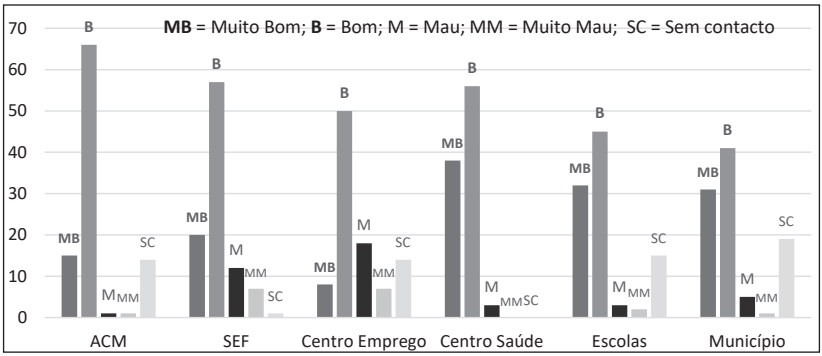
3.3. Interação com instituições oficiais

As instituições tiveram de trabalhar com um conjunto de entidades oficiais, como o ACM ou o SEF, o centro de emprego, o centro de saúde e as escolas, assim como com entidades locais, como os municípios.

Tendo sido pedido que classificassem o modo como decorreu a relação com elas, verifica-se que elas foram caracterizadas como tendo decorrido "Muito bem" (32%) ou "Bem" (42%), com as respostas "Mal" e "Muito mal" a corresponderam somente a 6%.

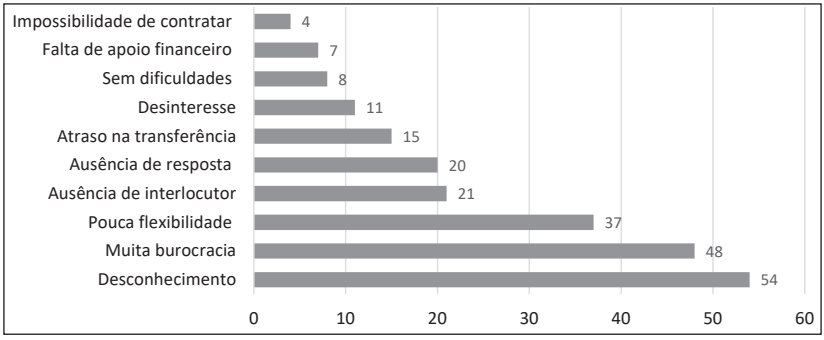
O SEF e o centro de emprego são aquelas que têm mais menções negativas, ainda que, no geral, a apreciação seja positiva (gráfico 15).

Gráfico 15. Relação da instituição com entidades públicas (nº de respostas)



As principais dificuldades assinaladas no contacto com as entidades são o desconhecimento sobre as matérias a tratar que estas revelam, a muita burocracia e a pouca flexibilidade na resolução dos casos (gráfico 16).

Gráfico 16. As principais dificuldades no contacto com as entidades públicas (n.º de respostas)



Nas entrevistas essas situações foram explicadas, em especial o escasso conhecimento que as entidades oficiais revelavam sobre a situação dos refugiados, a falta de preparação ou capacidade para lidar com esses casos, a diferenciação de procedimentos de acordo com os territórios e a cultura organizacional das próprias entidades:

> *"Portanto, 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)

> *"Pareceu-me a mim que não havia articulação entre os serviços. Não havia! Já para não falar do dinheiro, que se nós não tivéssemos... nós pagávamos primeiro e depois é que recebíamos as tranches, não é? Não havia! (...) Não havia informação! Parece que não havia articulação! Parece que... ok, falava-se nos refugiados e que tinham chegado a Portugal, mas a Segurança Social não conseguia atribuir um número?! As Finanças, mas o que é isso? Parece que ninguém sabia do que é que se estava a falar.* (E08)

> *"Com o Centro de Saúde eu não tive problema, nas Finanças não tive problema, Segurança Social não tive problema. (...) o centro de emprego foi uma das instâncias que foi difícil.* (E17)

> *"E é verdade que os próprios serviços, depois também foram evoluindo neste sentido, volta e meia recebíamos uma informação a dizer 'ah nesta área, na área da Saúde, é este o enfermeiro de apoio que está nomeado para apoio às famílias de refugiados'. 'No Centro de Emprego é este o técnico que está'. Mas vinha a conta gotas, às vezes já nós tínhamos o interlocutor e depois a informação vinha dizer que o interlocutor passava a ser fulano de tal."* (E10)

Por fim, a ausência de comunicação eficaz entre as entidades é apontada como um dos elementos de disrupção do trabalho a desenvolver:

> *"nós recebemos (...) a indicação de que havia uma pessoa explicitamente nomeada dentro do Instituto do Emprego e Formação Profissional (...) E nós, pimba, logo, 'não sei quê, gostávamos de reunir consigo para esclarecer', fizemos nós e devem ter feito as instituições todas aqui à volta (...) no meio da sessão a senhora diz, com toda a*

tranquilidade 'eu fiquei muito surpreendida que entre um mês, um mês e meio vocês todos entraram em contacto comigo' e nós 'pois, porque sabe, nós recebemos uma informação que a senhora era nomeada' 'ah sim?! Ah mas eu já estou nomeada há dez meses'." (E01)

Em alguns casos também se constata o desfasamento entre as necessidades dos refugiados e as propostas feitas pelas entidades oficiais que, por vezes, são consideradas pouco adequadas pelos técnicos que acompanham as pessoas no dia-a-dia:

"(...) o Alto Comissariado para as Migrações, agora acompanha o [nome de refugiado]*, também. A primeira entrevista que tivemos lá (a primeira e a única até agora), foi surreal. Foi surreal! A pessoa está cá há um ano e meio e a técnica só me falava em ir estudar. E eu, claro, não podia estar ali a mudar a conversa à frente dele. Mas, ele neste momento não pode... Um pai sozinho com [idade] vai estudar o quê?"* (E18)

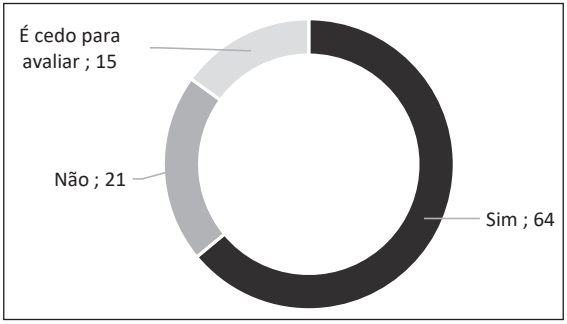
No contexto local, em alguns casos, os entrevistados referem dificuldades de articulação com as autarquias:

"Tirando uma primeira fase de alguma relação um bocadinho difícil com a Câmara, depois isso foi dissipando-se e a Câmara tentou arranjar até os transportes escolares, que era responsabilidade da Câmara, demoraram para aí dois meses, mas lá avançaram, andei dois meses a fazer de chauffeur dos miúdos para as escolas, depois arranjou-lhes emprego e outras atividades (...)." (E03)

3.4. A relação dos refugiados com as comunidades locais

A maior parte dos participantes no questionário, cerca de dois terços, entende que os refugiados estabeleceram laços com a comunidade local (gráfico 17), tendo esses laços sido proporcionados através de situações de convívio e de partilha cultural e do desenvolvimento de uma "(...) boa relação de vizinhança." (E04).

Gráfico 17. Estabelecimento de laços dos refugiados com as comunidades locais



No sentido de percebermos se poderia existir alguma relação entre o estabelecimento destes laços e ligações e o desenvolvimento de uma condição de autonomia entre os refugiados cruzámos as questões do questionário "Se os refugiados estão na fase final do processo de acolhimento pela instituição (18 ou 24 meses), considera que eles estão em condições de viver autonomamente?" com a questão "Decorrido este período de permanência em Portugal, considera que os refugiados desenvolveram laços e ligações com a comunidade local?" (tabela 7).

Tabela 7. Autonomia e laços com a comunidade

	Laços e ligações		
Autonomia	**Sim**	**Não**	**Ainda é cedo**
Sim	19	1	1
Não	22	4	5
Não aplicável	21	15	9

Constata-se que é verdade que a maioria das respostas que consideram que os refugiados conseguiram atingir a autonomia corresponde a situações em que foram estabelecidos laços e ligações locais (90,48%), todavia, nos casos em que essa autonomia não foi atingida a maioria também desenvolveu laços e ligações com a comunidade local (70,97%). Por seu turno, é nas situações em que ainda não se tinha atingido a fase final do processo de acolhimento que se verifica uma maior percentagem de respostas que indicam que "Não" se desenvolveram laços e ligações (33,3%). Ainda assim, é assinalável o facto de nesta categoria se registarem 46,6% de afirmações positivas da criação de laços e ligações.

Alguns entrevistados relatam momentos de convívio e de intercâmbio cultural que ilustram o estabelecimento desses laços e ligações:

> *"Foi muito engraçado, fizemos piquenique, elas depois, cada grupo fazia uma partilha da sua cultura, alguma coisa que quisesse partilhar, por exemplo, no nosso caso, as nossas miúdas dançaram e pintaram a bandeira (...) arranjámos as tintas, estivemos aqui em processo de criação da própria bandeira e foi... Aliás, é uma coisa que anda com elas."* (E16)

São salientados também momentos de interação proporcionados pela prática religiosa:

> *"Eles começaram a identificar-se, com outras pessoas, com outros muçulmanos... (...) Não são refugiados, são pessoas que vêm trabalhar para cá. Há uma comunidade de muçulmanos (...). Sei que eles entre eles organizavam-se e faziam as rezas."* (E08)

No entanto, noutros contextos, são referidos casos em que as famílias eram mais reservadas devido, sobretudo, à questão da língua e de não falarem português, nem inglês, mas também por questões culturais (por exemplo papéis de género), de religião (muçulmanos e católicos ortodoxos, por exemplo). Sendo que alguns entrevistados referem que a interação dos refugiados com a comunidade local muitas vezes não foi relevante devido a algum autoisolamento:

> *"Enfim, eu acho que... podiam ter criado mais* [interações]. *Ou seja, nas mãos deles estava a possibilidade de ter criado mais, se tivessem... de facto, eles começaram a fechar-se um bocado... Até lá, estavam bastante abertos. Houve vezes em que organizaram jantares em casa deles, convidaram pessoas, por iniciativa deles próprios. Em que iam também convidando outros árabes que eles foram conhecendo. Nós fomos procurando que eles fossem conhecendo..."* (E12)

> *"Sim. A primeira família, sobretudo. As outras, não me apercebi de nenhum... por que a última família que esteve mais tempo, era mais fechada. (...) Todos os contactos que eles mantinham eram muito contidos, muito restritos. Talvez, também, por essa vontade de ir embora já à partida, não sei. A primeira família, sim. Já tinha alguma relação de vizinhança. Eles estavam aqui muito próximos de nós e nós notávamos os próprios vizinhos, quando nós lá íamos*

a casa, já estavam a conversar, já tinham partilhado refeições, em casa uns dos outros. Notava-se já aqui alguma intimidade a esse nível." (E07)

As comunidades locais foram sendo preparadas para a chegada de pessoas ou famílias de refugiados, muitas vezes em contexto religioso (no decurso de missas) ou de atividades de voluntariado associadas às várias instituições que entrevistámos. Assistiu-se também ao desenvolvimento de algumas ações de sensibilização da população local para esse acolhimento e para dar a conhecer as culturas ou as pessoas recebidas:

"A população, algumas pessoas até nos procuravam de propósito para doar, para perguntar se havia necessidade de alguma intervenção, de que forma é que poderiam ajudar. Mesmo em termos de colaboradores da instituição, foi espetacular. Temos vários técnicos que em termos de voluntariado ajudaram e continuam a ajudar. Através dos laços de amizade que se criaram, continuam a ajudar e a estar próximos da nossa [nome]*."* (E14)

Outras instituições optaram pela realização de encontros ou de *workshops* para divulgar informação e sensibilizar a população e técnicos:

"Fizemos também alguns workshops na biblioteca, portanto, à comunidade de, portanto, desmontar esses mitos, pronto, a própria [nome de instituição]*, a associação de desenvolvimento foi fazendo muito esse trabalho também pelas escolas. (...) Com os técnicos nós fazemos sessões, regulares, portanto, a Cáritas, a segurança social, a* [nome de instituição]*, a CPCJ, portanto, a IAPN, fazemos essas sessões para técnicos de refugiados, a última foi ainda não há muito tempo, foi a PAR, a PAR veio cá fazer uma sessão dessas onde envolvemos todos estes parceiros (...)"* (E15)

Em alguns contextos foi necessário lidar com sentimentos de desconfiança e com algumas resistências locais que se traduziam, por exemplo, no receio de se poder estar a receber terroristas, alegações de que em Portugal também há pobres e existem muitas outras pessoas a precisarem de ajuda:

"Mas desmontar isto não foi muito fácil inicialmente, não é que tenha havido alguma onda a dizer 'não queremos', mas não era assim tão bem visto por alguma parte da população, havia muito estes comentários 'olha agora vão receber refugiados, até parece que não temos, depois podem pôr aí uma bomba' e assim. Esse e outros mitos associados que tivemos que desmontar um bocadinho também com a comunidade." (E15)

"Notou-se ali alguma... alguma desconfiança, da vizinhança, no início. Sobretudo da primeira família que nós recebemos. De resto, não. Não notámos mais nada." (E07)

"(...) nós tínhamos na nossa página muitas críticas, muitas críticas de pessoas que... aliás, na nossa página só havia críticas negativa, que diziam 'se [nome local] *não tem pessoas pobres, eu digo-vos quantas são'; 'parece que em* [nome local] *não há problemas'."* (E10)

Nestas circunstâncias de desconfiança, algumas instituições organizaram, por exemplo, convívios interculturais e encontros para as pessoas falarem sobre o assunto ou ficarem a conhecer os refugiados acolhidos.

Algumas instituições optaram por realizarem sessões de apresentações ou de boas-vindas às famílias, as quais foram bastante participadas:

"Foi muito participada, sim. E os pais interessaram-se, porque perguntaram o trajeto deles até aqui e eles foram muito abertos a casa, portanto, ela estava muito à mão de semear, por assim dizer, das pessoas e mesmo dos miúdos e os miúdos interagiam muito com eles, portanto, mesmo quando estavam nos recreios, iam lá à janela e eles falavam com eles, sim." (E17)

"As ações foram mais aqui no bairrozinho, pronto, explicar que vinha uma família. Assim em termos de comunidade

não fizemos. Nas escolas, eles vieram numa altura em que as escolas trabalharam muito isto, aquela questão 'Se fosse eu' foi nessa altura que as escolas começaram a trabalhar isto, e eles chegaram a ir a algum sítio que me perguntaram se eles podiam ir lá dar o testemunho e eles foram. A nível de preparação foi isto. Quando eles mudaram para [nome de cidade] *também fui falar com os vizinhos, falei com os vizinhos."* (E10)

Algumas instituições referem que não sentiram necessidade de realizar ações de sensibilização por se tratar de um assunto que há época era muito noticiado ou então pelo facto de terem recebido apenas uma família ou um número muito reduzido de pessoas, o que não implicava um grande impacto na localidade.

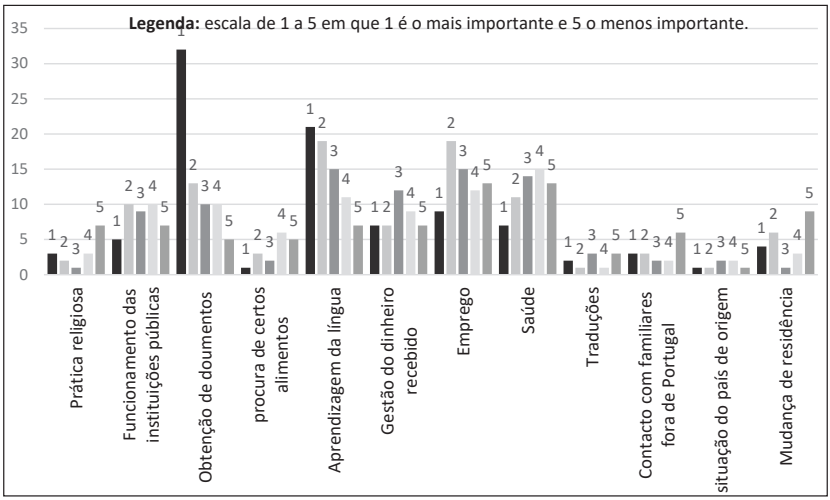
3.5. A interação com os refugiados

No que se refere ao tipo de relação e de interação que os técnicos e voluntários da instituição estabeleceram com os refugiados há sentimentos de proximidade que extravasam, em muito, as relações de caráter profissional, com a existência de uma "(...) relação de família e amizade" (E19), uma "(...) relação tipo família" (E03), "uma relação íntima. Mesmo de proximidade" (E04), uma "(...) excelente relação" (E05).

Um dos indicadores desta relação estreita é o facto de na questão referente ao número de contactos semanais com os refugiados, 48 instituições referirem que estes se efetuavam "todos os dias".

Questionado sobre os motivos mais relevantes do contacto dos refugiados, numa escala de 1 a 5, a maioria das respondentes, numa questão que permitia mais do que uma resposta, reportou que os principais foram a obtenção de documentos, a aprendizagem da língua e questões de emprego e saúde. Por contraste, verificamos que questões como a prática religiosa e o contacto com os familiares foram temas que motivaram menos solicitação por parte dos refugiados (gráfico 18).

Gráfico 18. Principais motivos de contacto dos refugiados com as instituições



Estes dados vão, de uma forma geral, vão ao encontro daquelas que foram indicadas como as principais dificuldades sentidas pelas instituições durante o processo de acolhimento e que analisaremos melhor de seguida.

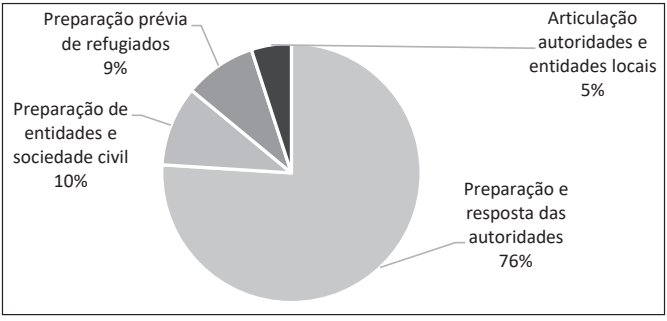
4. O BALANÇO SOBRE O(S) PROCESSO(S) DE INTEGRAÇÃO

De seguida, apresentamos os resultados relativos a alguns aspetos do processo de integração, entendido de forma plural, dado que o seu desenrolar depende de vários fatores, como o tipo de pessoa ou família acolhidos, a origem dos refugiados, a religião, as instituições de acolhimento, os locais em que foram acolhidos, etc. Assim, começaremos por abordar as dificuldades sentidas pelas instituições locais no processo de integração; em seguida, iremos analisar a questão do abandono precoce do programa pelos refugiados, o qual teve um impacto público muito grande e gerou algumas situações de incompreensão e frustração nas instituições de acolhimento; por fim, pretendemos verificar em que medida as instituições consideram que se conseguiu promover a autonomia dos refugiados ao longo do programa de acolhimento.

No que se refere ao processo de acolhimento e integração de refugiados recolocados, há uma perceção generalizada entre as instituições inquiridas (67%) de que seria possível satisfazer as necessidades das pessoas refugiadas com mais eficiência. As restantes, 33%, responderam que não.

Para sabermos como poderia ser alcançada essa eficiência acrescida, foi pedido às instituições que respondessem a uma questão aberta sobre qual seria o tipo de medidas ou alterações que deveriam ser tomadas. As respostas recolhidas foram agrupadas em quatro grandes categorias de sugestões: a preparação e resposta 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%) (gráfico 19).

Gráfico 19. Medidas ou alterações a serem adotadas para melhorar a integração



4.1. As dificuldades sentidas no processo de integração

Quer através do inquérito por questionário, quer através das entrevistas em profundidade, foram referenciadas várias dificuldades sentidas no processo. A tabela 8 procura apresentar uma síntese das principais dificuldades.

No que se refere à satisfação de necessidades em que foram sentidas maiores facilidades e agregando os que responderam fácil e muito fácil de resolver, conforme é possível ver no gráfico 20, encontra-se em primeiro lugar a satisfação da necessidade de alimentação (88,7%) e depois as questões relacionadas com a saúde (87,6%), seguindo-se a satisfação das necessidades de habitação (80,4%), educação (70,1%), obtenção de documentação (65,7%) e cultura (59,7%).

Quanto às necessidades em que foi mais difícil conseguir encontrar respostas e agregando os que responderam difícil e muito difícil, aparecem a questão da aprendizagem da língua portuguesa e o acesso ao emprego, ambas com 78,3% de respostas, o tratamento de outros documentos como a obtenção de equivalências escolares, o reconhecimento de certificados, a tradução de diplomas, etc., com 76, 3%, e depois surge a obtenção da documentação de residência que é referida por 55,7%. De salientar que, de um modo geral, as percentagens relacionadas com a satisfação das necessidades são superiores às percentagens relativas à indicação de dificuldades.

Tabela 8. Dificuldades sentidas na satisfação de necessidades

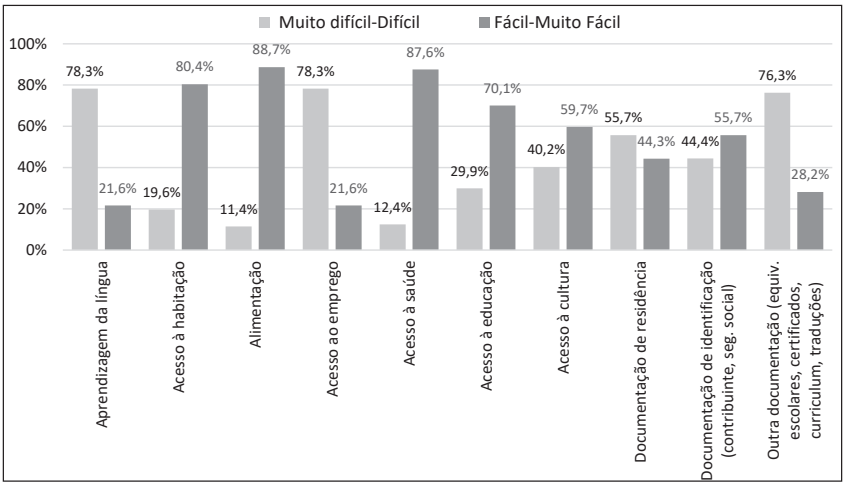
Necessidades	Muito difícil	Difícil	Muito difícil--Difícil	Fácil	Muito fácil	Fácil-Muito Fácil
Aprendizagem da língua	41,20%	37,10%	78,30%	17,50%	4,10%	21,60%
Acesso à habitação	7,20%	12,40%	19,60%	44,30%	36,10%	80,40%
Alimentação	2,10%	9,30%	11,40%	61,90%	26,80%	88,70%
Acesso ao emprego	30,90%	47,40%	78,30%	20,60%	1,00%	21,60%
Acesso à saúde	2,10%	10,30%	12,40%	62,90%	24,70%	87,60%
Acesso à educação	9,30%	20,60%	29,90%	45,40%	24,70%	70,10%
Acesso à cultura	8,20%	32,00%	40,20%	51,50%	8,20%	59,70%
Documentação de residência	18,60%	37,10%	55,70%	36,10%	8,20%	44,30%
Documentação de identificação (contribuinte, seg. social)	15,50%	28,90%	44,40%	40,20%	15,50%	55,70%
Outra documentação (equiv. escolares, certificados, curriculum, traduções)	33,00%	43,30%	76,30%	2,10%	26,10%	28,20%

A questão da língua, na essência, a questão da comunicação, e a aprendizagem do português foi, sem dúvida, uma das maiores dificuldades encontradas: "A língua foi sempre a pedra no sapato. (E05)". De facto, a maioria dos refugiados acolhidos é oriunda da Síria, Iraque e Eritreia, cujas respetivas línguas principais são o árabe e a língua trigínia. Para além de estas serem línguas de comunidades linguísticas com poucos representantes em Portugal, o domínio do inglês por parte dos refugiados era, frequentemente, muito baixo, o que compelia ao uso de tradutores, o que se revelou inicialmente complexo pelo limitado número de falantes e tradutores existentes em Portugal. Estas condições originaram problemas de comunicação e, mesmo quando foi possível o recurso a um tradutor, persistia a dúvida se estava a haver uma boa passagem da mensagem.

> *"A equipa que esteve diretamente ligada a eles deparou-se logo com uma situação complicadíssima, que foi a barreira linguística, sem qualquer tradutor em Portugal. Na altura havia um que era da Eritreia, eles vinham da*

Eritreia e falavam tigrínia, nós nem conhecíamos... A questão é que só havia na altura em Portugal um tradutor que se encontrava em Lisboa, que nós nem tínhamos contacto (...)." (E16)

Gráfico 20. Dificuldades sentidas na satisfação das necessidades



Alguns dos entrevistados referem que houve necessidade de mobilizar o que era possível, como por exemplo, o uso do tradutor do Google e o recurso a estudantes universitários em Portugal que falassem árabe ou tigrínia:

> *"Era o tradutor da Google, muitas vezes. Quando havia conversas mais de fundo que queríamos ter, e não só coisas práticas do dia-a-dia, tínhamos... recorríamos a um conjunto de estudantes sírios (esta família era síria) ... (...) Muitos deles não falavam impecavelmente português, mas falávamos nós em inglês e eles traduziam para árabe e vice-versa. Ajudavam não só na tradução como ajudavam no enquadramento cultural, muitas vezes."* (E12)

> *"(...) o que eu senti, nesta última família, que era de um nível cultural mais baixo, é que havia também ali alguma... como é que eu hei-de dizer, alguma dificuldade em aceitar que nós não falássemos a língua deles. Havia aqui uma rejeição."* (E07)

Para a aprendizagem do português encontraram-se algumas dificuldades a nível oficial, através do IEFP, devido à regulamentação que estabelece um número mínimo de 26 estudantes para constituir uma turma no programa *Português Para Todos* (Ribeiro, 2017: 31), situação que gera dificuldades acrescidas em zonas do interior do país (Dias e Gato, 2017: 17). Embora sejam efetuadas referências à frequência dos cursos de Português para Todos promovidos pelo IEFP, há menções claras à sua inexistência devido ao critério referido:

> *"(...) a barreira da língua foi, de facto, a barreira mais difícil de ultrapassar por essa razão, não estamos nos grandes centros. Depois tínhamos o PPT, programas, tínhamos várias coisas, mas que era difícil por isso ao corrente, por exemplo, o PPT tinha que ter o mínimo e nós aqui só tínhamos aquela família, portanto, não havia o mínimo para formar uma turma, portanto, e andámos nisto meses."* (E14)

"(...) o IEFP nunca conseguiu arranjar os cursos de português para adultos, não havia turmas suficientes para fazer essas formações, tentámos arranjar isso com professores que se voluntariaram e que funcionaram durante algum tempo (...)." (E03)

As dificuldades, neste aspeto, foram sendo resolvidas através de professores voluntários que se dirigiam a casa dos refugiados ou então a aulas que foram ministradas em algumas escolas:

"O [nome] *chegou... ele teve aulas... porque depois os grupos que chegam, sendo pequenos, não têm todos as mesmas necessidades. É muito difícil. Ele teve aulas na Associação* [nome], *para outro nível. Teve aulas na Junta de Freguesia* [nome] *(funcionavam quando o rei faz anos, peço desculpa pela expressão, mas foi, de facto, o que aconteceu). Teve aulas com uma voluntária da Paróquia que foi, de facto, quem lhe deu um grande, grande impulso, mas que realmente às vezes... nem sempre... houve semanas em que teve menos aulas do que as previstas. E tentámos sempre pequenas substituições, portanto ele teve aulas para aí com umas três ou quatro pessoas diferentes na Paróquia. Teve aulas na Speak (...) Que é um projecto bom, mas não resolve os problemas de língua que as pessoas têm. Não resolve. Eu peço desculpa, eu sou professora de língua portuguesa, não resolve! Resolve muitas outras coisas e é muito bom. É um projecto cheio de virtudes, mas não chega, não podemos pensar que formamos uma pessoa a partir das aulas da Speak. E teve aulas também... esse foi o que funcionou melhor sem matrícula, sem pagar nada, na Universidade* [nome], *curso intensivo de verão, foi muito bom."* (E19)

Com as crianças verificou-se uma maior facilidade no processo de aprendizagem do português, quer com recurso a outros projetos de ensino de língua e, sobretudo, após a sua inserção em contexto escolar. Neste âmbito algumas instituições, em particular em meios de maior dimensão, procuraram assegurar a disponibilidade do ensino de Português Língua não materna na seleção do estabelecimento de ensino a frequentar.

"Para as famílias tivemos uma voluntária. Para os jovens tivemos voluntariado no âmbito de um projecto que se chama "Speak", que é um projecto também financiado pelo Alto Comissariado das Migrações. É um projecto com alguma abrangência a nível nacional que, no seu mecanismo normal é pago, mas fizeram ser gratuito neste caso dos menores. Portanto, vinham dois voluntários de Lisboa, duas vezes por semana, mas foi durante um mês apenas, para ensinar os jovens. Mas era de uma forma muito lúdica... em termos de eficácia de aprendizagem... algumas coisas sim, talvez na forma de comunicação, melhorou bastante. Mas, na prática, onde aprenderam foi na escola. Foi na escola." (E06)

"(...) procurámos uma escola onde houvesse o ensino do Português Língua Não Materna e, por coincidência, é uma escola com quem nós já trabalhávamos porque temos lá um ATL. E foi muito fácil. Abertura por parte da instituição, da escola, não houve qualquer problema. Recebeu muito bem os alunos, até já tinham um professor destacado para poder o trabalho mais próximo, mais individualizado com os alunos, mas eles não chegaram depois a iniciar o ano escolar." (E07)

Com os adultos a situação foi mais complicada, verificando-se, por vezes, desmotivação para fazer essa aprendizagem ou mesmo recusa:

"Há outros que não, têm mais dificuldade, sobretudo, quando têm mais dificuldades ainda na aprendizagem da língua, ou porque ainda não aprenderam, ou porque também não querem aprender muito, também temos esses casos que mostram alguma rejeição à aprendizagem, aí é mais difícil." (E13)

A par da questão da aprendizagem da língua, o emprego foi uma matéria igualmente sensível e para muitos dos testemunhos estava estreitamente associado à aprendizagem da língua. Podemos observar que as principais dificuldades se situavam em conseguir um trabalho adequado às competências dos refugiados e, por outro lado, que estes se mantivessem a trabalhar. Se no primeiro caso poderemos ponderar que estas dificul-

dades estão associadas ao domínio da língua e ao reconhecimento da formação e competências dos refugiados, no segundo caso são avançadas essencialmente motivações associadas a uma desmoralização dos refugiados face à sua situação ou a diferenças culturais que levam a um incumprimento das tarefas exigidas.

"(...) mas eles conseguiram, por exemplo, numa empresa grande de venda de fruta (...) mas depois eles acabaram por se despedir, porque eles quando vêm para aqui não vêm com a ideia de ir trabalhar para a agricultura e essencialmente o trabalho é aqui, para quem nem sequer fala português, é a agricultura, apesar dos que estão agora estão todos a trabalhar na restauração." (E09)

"Eles dizem o quê que faziam lá e querem fazer cá, mas isso às vezes na prática, por exemplo, essa questão do calçado, nós não temos aqui nenhuma indústria do calçado, isso é lá para Guimarães." (E15)

"(...) ele trabalhou na fábrica, na [nome], *que (...) o acolheu de uma forma muito positiva, muito compreensiva, mesmo respeitando os ritmos dele, do ramadão, dos tempos de oração que eles tinham que fazer mesmo a meio do trabalho. O* [nome] *não conseguiu aguentar o emprego, porque ele nunca se desligou da Síria (...) ele estava, mesmo no tempo de trabalho, com o telemóvel a ouvir as notícias, que era normal, não é?! Mas ele não soube fazer essa distinção entre o que era o tempo de trabalho e o tempo em que ele podia, de facto, usar o telemóvel. Quando chegou ao final do primeiro contrato prescindiram."* (E17)

"A Câmara Municipal também teve essa parceria connosco (...) Inicialmente disponibilizaram-se para empregar o senhor, mas depois a situação não se efetivou, acabou por ter que ser eu a procurar o emprego e foi através dessa procura que consegui a colocação." (E17)

"(...) Instituto de Emprego e Formação Profissional (...) Segurança Social, lá dão informações, lá vão dizendo as coisas, e não sei quê, mas em concreto nada, nunca houve uma proposta de emprego, nunca houve absolutamente nada, nunca houve uma proposta de formação profissional, fosse o que fosse, zero." (E02)

Em algumas circunstâncias, as próprias instituições funcionaram como entidade empregadora:

"Até já demos emprego aqui a eles, a própria instituição, um na [local] *e outro na* [local]*."* (E09)

Tal como referido, o reconhecimento de formação e competências anteriores, não só as académicas, mas a outras competências adquiridas, como por exemplo a carta de condução, foi algo que gerou muitas dificuldades às instituições, em muitos casos, gorando as expetativas de alguns dos refugiados. Se há exemplos de situações em que foi possível as situações, a maioria não parece ter tido essa experiência:

"Eu consegui fazer-lhe a tradução das habilitações literárias que ele me trouxe, que foi uma dificuldade." (E08)

"Assim como se fez o processo de reconhecimento da carta de condução, ele acabou por ter a carta portuguesa, acabou por comprar carro, portanto, fez um percurso... conseguimos que ele fizesse um percurso de um cidadão português, sim." (E17)

"Eu ainda tentei dar uma ajuda no reconhecimento, mas ele não tinha papéis, foi muito, complicado (...)." (E01)

"É assim, ele tinha uma, eu penso que era um equivalente à nossa licenciatura, em relações públicas e internacionais. Fez-se o processo de reconhecimento das habilitações dele, mas nunca conseguiu emprego nessa área, o que era difícil, não é?!" (E17)

Ainda no domínio da documentação, o modo de obtenção de documentos de residência, intimamente ligado ao processo de reconhecimento do estatuto do refugiado ou o de proteção internacional, foi um dos desafios que as instituições tiveram de superar:

"Pronto, o SEF está um bocadinho atrasado na emissão dos cartões de residência, mas nada que não se resolva. Nada que fosse impeditivo, não é? que comprometesse o bem-estar da família; isso não." (E07)

"(...) nós tivemos alguma sorte, ele foi logo chamado para ter a Autorização de Residência Provisória." (E20)

"(...) a decisão da proteção subsidiária, que sai lá no Ministério e não sei quê, saiu ao fim de 13/14 meses e mesmo assim eles ainda andaram com cartões provisórios mais 6 meses (...). Depois quando vêm os cartões definitivos, o do [nome] *não veio, durante imenso tempo andou perdido. (...) esta família andou com cartões provisórios, considerando que seis meses antes de virem, eles escolheram vir para o nosso País e sabiam, eles andaram com cartões provisórios de três em três meses, durante 18 meses mais ou menos."* (E01)

Para além dos temas indicados, podemos discernir, na perceção dos entrevistados, a ideia de que a adaptação cultural é essencial para o processo de integração. Todavia, a dimensão cultural é, antes de mais, um desafio para as próprias instituições e os seus membros.

"(...) já sabíamos como é que as questões culturais intervinham neste processo, mas não tínhamos na ideia, na prática, como é que isso poderia funcionar. E nomeadamente, as... as vicissitudes que poderiam acontecer no processo. Não, pensávamos que aquilo poderia ser tão complexo quanto isso. Na nossa lógica, era receber a família, apoiá-la. Perceber aquilo que queriam, perceber o seu projeto de vida. Como é que podíamos apoiá-las. E elas, naturalmente, aceitariam." (E06)

O desconhecimento quanto a hábitos alimentares e ao tipo de produtos a comprar são referenciados nas entrevistas, assim como a dificuldade em encontrar esses bens no mercado português. Se é difícil encontrar alguns desses produtos em meios urbanos, em que existe potencialmente mais oferta, em princípio, será ainda mais complicado fazê-lo em cidades mais pequenas, com um mercado mais restrito:

"A pior dificuldade foi perceber o que é que eles comiam. A alimentação e o que é que nós podíamos oferecer. Eles não comiam carne de porco. Tudo o que tivesse carne de porco era um problema. Tínhamos que estar a analisar bem o que é que os alimentos tinham, qual é que era a composição. A primeira vez nas compras foi complicado porque eu tinha que fazer de porco, de vaca. Eles riam imenso. Mas depois correu bem!" (E08)

"(...) tivemos a ajuda da comunidade muçulmana de Palmela, que deram uma grande ajuda, quer em termos da alimentação, quer mesmo em termos religiosos. (...) a princípio começámos-lhe a dar alimentação, mas depois vimos e optámos por lhe dar dinheiro para eles comprarem, um pocket money, para eles comprarem as coisas à maneira deles e porem ao gosto deles e eles fazerem, gerirem, a gente dava água, luz, gás, aquelas coisas essenciais, tipo azeite, arroz e não sei quê e depois os ingredientes que eles lá gostavam, compravam eles." (E09)

O reconhecimento da diferença e o respeito pelas práticas culturais próprias passa pelo conhecimento das mesmas, pela aceitação da necessidade de manutenção de uma "identidade" pessoal e de grupo.

"(...) eles precisam de identidade cultural, eles necessitam de locais onde se sintam identificados, que tenham as suas gentes, os seus hábitos, onde possam ir comprar a carne, a carne que eles utilizam lá, os muçulmanos. (...) que tenham um sítio onde possam ir rezar, todas estas coisas que, ao estarem muito espalhados acabam por não ter pontos de referências e isso, pelo que eu vejo, cria-lhes grandes desequilíbrios, sobretudo aos muçulmanos. (...) a nossa sociedade não estava, a não ser Lisboa provavelmente, porque tem já uma grande comunidade de imigrantes, migrantes e de outras nacionalidades e muçulmanos (...). O resto do país não estava, de facto, nós não estávamos preparados e isto, parecendo que não são obstáculos à sua inclusão, porque eles... não é só eles a chegaram aqui e assumirem tudo o que é nosso, não pode ser, eles devem valorizar e devem continuar a ter as

suas raízes, a gostarem do que são, a ter a sua identidade e terem sítios onde possam se sentir, no fundo, a estar e a conviver, lugares comuns (...)." (E13)

Ainda no domínio cultural, as relações de género e a expetativa sobre os papéis sociais gerou, por vezes, algumas dificuldades no relacionamento com técnicas e voluntárias:

"Num determinado ponto negou-se a interagir com a técnica. E começou a entrar aqui em evidência o papel masculino versus feminino. Eu na altura tentei intervir. Foi tranquilo. Mas ficou com a ideia fixa que não ia mais ser apoiado por aquela técnica. Isto aqui nos fez perder aí um mês, um mês e meio de trabalho. Portanto, são questões desta ordem que... que nos fizeram ao fim ao cabo desistir do processo." (E06)

"Outra questão difícil era com a personalidade, sobretudo do senhor. Ele tinha uma personalidade muito forte, notou-se aqui a dificuldade de ele ter alguém acima dele, que era uma mulher, no meu caso, não é?! Portanto, eu representava para ele uma autoridade feminina (...). Aí havia alguma dificuldade de ele compreender que se tinha que deixar ajudar enquanto não havia autonomia, porque ele não conhecia o meio, não conhecia a realidade, os serviços e foi assim um bocadinho mais difícil essa integração." (E17)

4.2. A partida dos refugiados antes do fim do programa

Muitos dos refugiados aceitaram vir para Portugal por falta de alternativa de acolhimento em outro país. Seja por vontade de fazer o reagrupamento familiar, seja por querer seguir para outro país em que poderiam ter acesso a apoios financeiros mais elevados, em alguns casos os refugiados abandonaram precocemente o programa:

"Como lhe digo, aquilo que foi vendido de Portugal foi demasiado cor-de-rosa, mas a verdade também é que, provavelmente, muitos refugiados vieram para aqui já sem a intenção de ficar, porque, aconteceu uma coisa, é que ok, não havia volta a dar, mas também se calhar não foi dito de viva voz e acho que devia ter sido, é que nós neste processo todo separamos, senão famílias, pelo menos separamos amigos." (E01)

Para alguns entrevistados, era notório que existiam contactos permanentes dos refugiados com pessoas que estavam noutros países, os quais lhes permitiam conhecer as diferentes realidades nacionais de acolhimento, assim como manter a ligação com as suas redes de conhecidos:

"Nós sentimos isso, sobretudo na segunda e na terceira família. Que já deveria haver aqui alguma premeditação de toda... deste abandono do projeto. [silêncio] *O que é um bocadinho preocupante. E... da partilha que tenho, com outras instituições, isto também aconteceu com muita frequência. Não foi só connosco. Há uma grande parte das famílias que abandonou o projeto logo no início. É muito comum."* (E07)

"Não é por acaso que há tantas saídas, porque eles comunicam, estão sempre em comunicação, seja com a família, com amigos, com as suas comunidades, estão sempr,. Isso é interessante. (...) Por exemplo, ainda o outro me dizia aqui aflito que o wi-fi não funcionava em casa e isso destabiliza-os logo, não é?! E depois têm acesso, pelo que eu vejo, às suas músicas, às suas coisas." (E13)

A saída das famílias foi vivida frequentemente com muita dor e preocupação por parte dos acolhedores uma vez que, para além do apoio financeiro e técnico, houve muito envolvimento emocional:

"A primeira família... foi doloroso. [risos] *Foi difícil, porque... apesar de nós sabermos que este país não correspondia às expectativas deles, era muito pequenino para eles, nós criámos uma grande relação, de proximidade com esta família. Até porque a mulher estava grávida e nós íamos às consultas. Fomos nós que acompanhámos*

a primeira ecografia, que contámos a novidade de ele ir ter um menino, depois de ter uma menina! Pronto, houve aqui uma grande proximidade. Uma relação muito, familiar, quase! Uma das colegas, que é mais velha, ela dizia que era a mãe portuguesa. Que ela era mãe dela, a mãe portuguesa. Eles davam-se muito bem, elas identificavam-se muito, como se ela fosse a mãe dela, que não estava cá. E foi bastante doloroso. Foi uma surpresa para nós. (...) Para nós, foi um choque. Apesar de, pronto, nós sabíamos que mais dia, menos dia eles poderiam ir embora. Só que nós achávamos que eles nos deveriam dizer! Que iam embora. Depois percebemos que eles não dizem porque eles têm receio que nós possamos denunciar. (...) Depois a segunda e a terceira, confesso, que não foi surpresa nenhuma. Já estávamos mais habituados. É sempre complicado lidar com isto porque há um investimento, como eu já disse. Mas, por outro lado, eu fico mais tranquila porque eu sei que eles vão à procura de algo melhor. E vão ao encontro daqueles a quem eles se querem juntar, que é a família. Agora, preocupa-me quando eles são apanhados e têm que regressar. Vão começar tudo de novo. Esta terceira família perdeu um ano! Aquelas crianças perderam mais um ano, para além de todos os que já perderam para trás." (E07)

De facto, para esta entrevistada, é assinável a indicação do enorme investimento afetivo e de tempo necessário para o acompanhamento destas famílias:

"(...) foi um investimento muito grande nestas três famílias, num curto espaço de tempo, e... um investimento não só profissional, mas que acaba por ser pessoal porque estas famílias precisam de uma grande presença da nossa parte, de uma grande proximidade. Às vezes até à noite, ao fim de semana, para ir ao médico. As crianças ficam doentes. Para ir até dar um passeio ao Parque. Para todos os serviços. Inicialmente para fazer todas as compras. Nós íamos com eles ao supermercado, ver o que é que era preciso, o que não era. (...) estas famílias também acabam por ver em nós uma pessoa amiga, não é? E acaba, por tentar também que nós nos envolvamos um bocadinho mais. Convidam-nos para ir lá a casa tomar café, estar com eles. Acaba por ser uma coisa mais informal, não é? E nós também não podemos dizer que não, porque aí não estamos a acolher. Não podemos só dar-nos enquanto profissionais, das nove às cinco. Tem que ser muito para alem disso. Mas aí também a necessidade de chamarmos voluntários, para nos ajudar, porque têm outra disponibilidade. Mas isto exige muito de nós. E... confesso que fiquei um bocadinho desiludida! Dececionada, mesmo. Porque eu percebo quais são as expectativas deles e porque é que eles foram embora. Percebo perfeitamente. Mas, isso não deixa que eu não fique um bocadinho sentida com tudo isto. Pronto. Não estou magoada com eles, de forma alguma, mas neste momento acho que não me conseguiria entregar como me entreguei nas outras famílias." (E07)

Esta dificuldade em compreender as motivações de partida, ou a forma como esta foi efetuada, leva a que alguns entrevistados falem de um sentimento de ingratidão, que em alguns casos se generalizou à população dos locais de acolhimento, uma vez que tinha ocorrido uma forte mobilização para a receção:

"Eles, às vezes, dizem mesmo 'ingratidão, então nós fazemos um investimento tão grande, dispostos a recebê-los e depois eles abandonam-nos assim?' Nós tentamos explicar que não é uma... não ingratidão, não é o não valorizar o nosso trabalho, mas sim porque têm outras ambições, têm outras expectativas de vida, outros projetos de vida. Mas, nem sempre é fácil explicar isto às comunidades... e às instituições. (...). Eles passaram por tanto para chegarem onde chegaram que isto é só um pequenino passo. É um risco tão pequenino que eles agora correm, que é passar para outro país da Europa! Vale a pena, para eles, perante tudo o que já passaram, tudo o que já enfrentaram. Muitos deles vieram de barco, ficaram sem nada. Tiveram em campos de refugiados, portanto ir daqui para a Alemanha, é muito fácil para eles! Imagino eu, não é?" (E20)

5. DEPENDÊNCIAS E AUTONOMIAS: AS INSTITUIÇÕES E OS REFUGIADOS

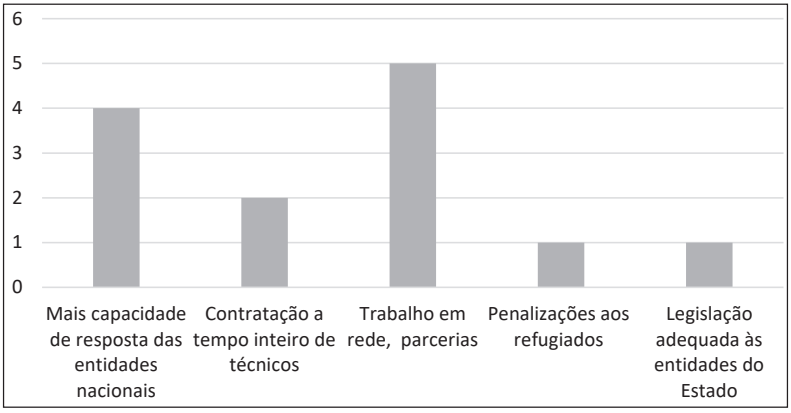
5.1. A autonomia das instituições

A maioria das instituições que participaram no inquérito, 85%, considera que tiveram a autonomia adequada para acompanhar os refugiados e desenvolver as diversas atividades de acolhimento.

> *"A autonomia, para nós, não é um problema. Até não gostamos da excessiva tutela. A instituição tem esta característica. Não gostamos da excessiva tutela. 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)

Aos inquiridos que consideram que a autonomia das instituições não era adequada, 15% das instituições, foi-lhes perguntado qual seria o melhor modelo para potenciar a intervenção das instituições (gráfico 21). O maior número de respostas apontou para a realização de trabalho em rede e para uma maior capacidade de resposta das entidades nacionais.

Gráfico 21. Sugestões para potenciar autonomia das instituições



Esta articulação entre os diversos intervenientes e uma maior capacidade de intervenção estatal são também aspetos destacados nas entrevistas realizadas:

> *"P. Sente que tiveram grau de autonomia suficiente em todo este processo?*
> *R. Demasiada autonomia!* [risos]
> *P. Gostavam de ter sentido mais apoio?*
> *R. Sim, gostávamos. Gostávamos de ter tido... gostávamos de ter tido orientações mais diretas. Portanto... e tudo o que foi feito, foi bem feito! Também baseado na pouca experiência que as pessoas que já cá estavam tinham."* (E18)

> *"Vou-lhe ser sincero, em matéria de apoios, tirando aquela conjugação de experiências que nós tivemos através da União das Misericórdias, do ponto de vista europeu, nós praticamente só tivemos o dinheiro, depois a gestão foi de acordo com a nossa experiência humanitária que já temos no desenvolvimento das nossas valências,*

já temos alguma experiência, embora a realidade fosse diferente, porque estas pessoas não são utentes, são pessoas com outra independência e tudo, nesse aspeto é fácil, é mais fácil para nós (...)." (E09)

"Depois, tudo o resto é um bocadinho deixado ao critério da instituição. Porque também depende das condições que tem, não é? A questão, por exemplo, do trabalho... fica um bocadinho ao critério de quem acolhe. (...) Mas sim, nós sabíamos à partida que há passos que temos que seguir, não é? Mas depois, a questão da integração, todo o contexto depois, cabe um bocadinho a nós, também. Dependendo da família, dependendo da comunidade que temos. Como é que depois vamos interligar isto tudo." (E07)

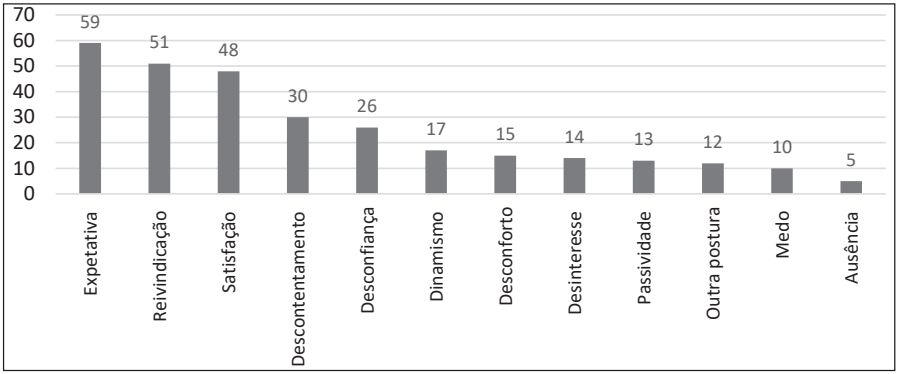
5.2. Autonomia e dependência de refugiados

A relação estabelecida entre os técnicos das instituições e as pessoas refugiadas é essencial. A frase com que iniciamos este ponto pode ser entendida como uma atitude extrema, mas que denota o vínculo que se cria, em determinados casos.

"Isto não é a nossa vocação, quer dizer, isto foi um projeto de solidariedade que entendemos por bem fazer, numa altura específica de um conflito existente e se houver outro, se calhar, a gente volta a dizer que sim, mas é muito desgastante e fica uma responsabilidade que fica para a vida, enquanto eles viverem em Portugal, eu vou ter sempre que os proteger e que os ajudar." (E01)

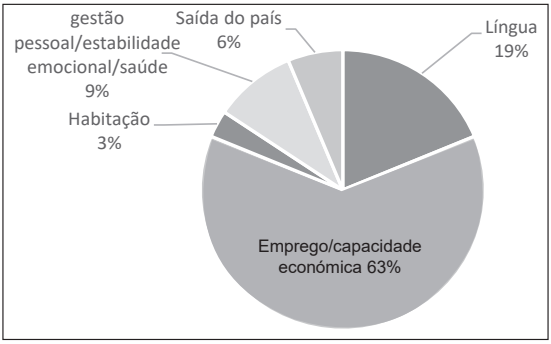
Para muitos dos intervenientes no processo este era um desafio novo, quer para técnicos quer para voluntários, sendo relevante compreender a forma como foi percecionada a postura das pessoas refugiadas com quem interagiam (gráfico 22). As três posturas mais assinaladas pelas instituições são a expectativa, a reivindicação e a satisfação, seguidas, pelo descontentamento e desconfiança.

Gráfico 22. Postura evidenciada pelas pessoas refugiadas



A quem tinha respondido que os refugiados não estavam em condições de viver autonomamente, foi perguntado o que poderia estar a dificultar essa autonomia. Sendo uma questão aberta, as respostas foram incluídas em cinco grandes categorias, destacando-se nestas a situação do emprego e da capacidade económica para assegurar a subsistência e a dificuldade com a língua portuguesa (gráfico 23).

Gráfico 23. Principais dificuldades sentidas para a autonomização dos refugiados



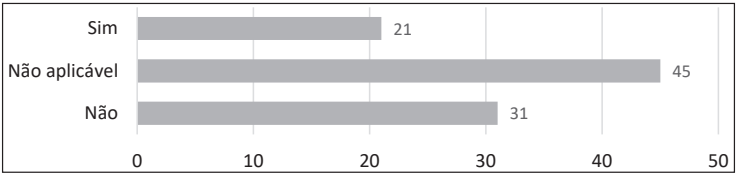
Quando questionadas se consideravam que os refugiados estavam em condições de viver autonomamente, 59,6%, das instituições que tinham refugiados na fase final do processo de acolhimento responderam que não (gráfico 24). Entre as razões para esse facto são invocadas as seguintes:

"Alguns não estão, ainda [preparados], *seja porque ainda não se encontram empregados, seja porque não dominam a língua portuguesa."* (Q53)

"Alguns refugiados, na fase final do processo de acolhimento pela instituição, não estavam ainda a exercer qualquer tipo de atividade profissional e/ou não possuíam rendimentos suficientes para arrendar quarto, pagar alimentação, entre outras." (Q27)

"Nem todos conseguem trabalho ao fim de 18 meses, por outro lado, mesmo para aqueles que têm trabalho, as rendas de casa e despesas associadas são muito elevadas para os salários que recebem (a maioria, o salário mínimo nacional). Por outro lado, estão longe de terem um domínio da língua portuguesa e de compreensão da forma como as instituições estão organizadas. Para além disso, dos que acompanhamos, nenhum ainda conseguiu, com sucesso, os processos de pedido de reagrupamento familiar, o que lhes acarreta muitas preocupações e por fim, todo um conjunto de traumas psicológicos que requerem um apoio permanente." (Q60)

Gráfico 24. Condições de autonomia na fase final do processo



Se se compreende que no início do processo ocorresse uma dependência dos técnicos e voluntários e que os refugiados não soubessem movimentar-se para tratar dos processos burocráticos e outras questões por desconhecimento do país e da língua, seria expectável que, no fim do período do programa, a situação se alterasse um pouco:

"(...) eles não sabem ir à Segurança Social, não sabem ir a reuniões de pais (...). Agora, o problema não é esse, o problema é eles quererem ser integrados ou não. Tentamos que eles tivessem autonomia (...) não fazer de paizinhos no sentido da coisa, isso acho que tivemos esse cuidado, eles faziam as compras deles, não tinham grande noção dos euros e das coisas, tentávamos dar aí alguma ajuda (...). Demos espaço para eles fazerem as hortas deles, as coisas deles. Não, isso acho que não houve exagero, acho que houve o que era necessário, houve coisas que eram mesmo... a atitude deles é que não era essa." (E01)

"Se a pessoa solicita mais apoio e nós percebemos, pronto, é preciso aqui um apoio, não pensamos só 'ah ele tem que fazer isto sozinho', não, ajudamos porque sabemos que esses passos são importantes, o emprego é muito bom, porque lhes permite ter um salário, que os ajuda na sua vida e na sua vida futura (...)." (E13)

Por parte dos técnicos e responsáveis institucionais prevalece o desejo de que as pessoas refugiadas acolhidas se autonomizem do ponto de vista financeiro e de planeamento de vida e sigam os seus percursos de vida:

"E queremos, sobretudo, que eles tenham um bom percurso de vida e que eles se autonomizem. O nosso trabalho constrói é pela autonomização e ficamos felizes quando um já conseguiu adquirir uma viatura, já conduz, até por sua iniciativa tem dois trabalhos, ou porque conseguiu e vai tirar a carta, ficamos felizes com isso, não é?! Porque vemos que trabalham e que a autonomia foi conseguida." (E13)

"(...) é uma questão de ajudar na procura dos documentos, eles vão, têm autonomia, fazem constroem, chegam, é muito positivo, é, 'já consegui o documento, já sou português, já venho trazer os meus filhos, já por aí fora', é muito, muito positivo." (E11)

"(...) ele é autossuficiente, se quer ir tomar um café, vai tomar um café e ninguém vai olhar para ele de lado, nem ninguém vai dizer, 'olha, aquele é sírio'. É uma pessoa que passa a fazer parte da população de [nome da povoação] *e não é olhado por ser diferente. para mim, isso é integração."* (E20)

E há também o sentimento de que talvez tivesse sido bom ter dado mais autonomia aos refugiados, de forma a evitar situações de dependência que mais tarde foi difícil eliminar:

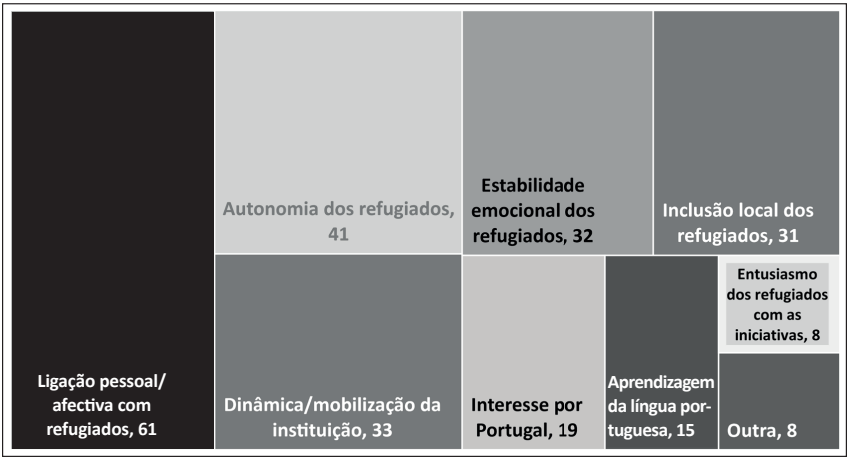
"(...) este grupo de voluntários foi impecável, não podia ser melhor. E se eu pequei por alguma coisa foi excesso de preocupação, por excesso de amor, por... eu fiz daquela família a minha família. Eu vivia para eles. E, se calhar, agora pensado no futuro, eu daria mais autonomia." (E04)

As instituições foram questionadas sobre os aspetos mais positivos do processo de acolhimento e os menos positivos (gráficos 25 e 26). Em relação aos aspetos mais positivos do trabalho com as pessoas refugiadas, verifica-se que a ligação pessoal/afetiva foi o aspeto central da experiência, sendo a mais mencionada (61 referências), seguida da capacidade de autonomia dos refugiados (41 referências) e, em terceiro lugar, a dinâmica/mobilização gerada no seio da instituição (33). Com valores similares, e muito próximos da dinâmica institucional, são indicadas a estabilidade emocional (32) e a sua inclusão local (31):

"Fez-me crescer muito, mesmo como técnica. Estou a crescer imenso, aprendi muita coisa. Adorei a experiência. Mesmo. Adorei e passava por ela outra vez. Passava! Tenho pena que eles não nos tivessem dado tempo porque eu acho que eles iam ser felizes, íamos conseguir." (E20)

"Da minha experiência, do que nós fizemos aqui, da nossa intervenção, nós fizemos um esforço muito grande (...) a instituição toda. Toda a instituição em [nome da instituição] *estava motivada, estava com vontade. Toda a gente fez qualquer coisa. Toda a gente trabalhou de dia e de noite. Isso aí... eu acho positivo."* (E08)

Gráfico 25. Aspetos positivos do processo de acolhimento de refugiados (nº de menções)



Quanto aos aspetos que correram menos bem no processo de acolhimento, a resposta mais escolhida foi a dificuldade em comunicar com os refugiados (mencionada 55 vezes), a que se seguiram a ausência ou a dificuldade de resposta externa (30), a inexistência ou escassez de informação das autoridades (25) e a saída dos refugiados (22). Apesar de identificada, a impreparação das instituições foi indicada por um número muito pequeno de instituições, a par do autoisolamento dos refugiados.

Gráfico 26. Aspetos negativos do processo de acolhimento (nº de menções)

Nas entrevistas, algumas instituições referenciaram as dificuldades financeiras que tiveram de enfrentar, e, efetivamente, quando inquiridas no questionário online sobre o apoio financeiro recebido para o desenvolvimento do processo de acolhimento e integração, a maioria das instituições (57%) considera que este não foi suficiente.

6. AS INSTITUIÇÕES FACE A UM NOVO QUADRO DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS

De seguida apresentamos as dimensões que ressaltam das práticas das instituições no decurso da sua intervenção. Abordamos as aprendizagens vividas, fruto das experiências e reflexividade dos técnicos; a reflexão sobre a continuidade da intervenção institucional no acolhimento, no balanço possível entre aprendizagens e dificuldades; e as propostas de medidas e ações futuras que os atores envolvidos entendem permitir melhorar, na sua globalidade, o processo de acolhimento.

6.1. Aprendizagens da instituição

A vivência de um fenómeno novo na sociedade portuguesa, em termos de amplitude e de significância dos fluxos de refugiados acolhidos, faria sugerir mudanças nas dinâmicas de trabalho das instituições e o frutificar de aprendizagens por parte das pessoas envolvidas no acolhimento, sobretudo tendo em conta que a esmagadora maioria das instituições (90 instituições) não tinha experiência prévia na intervenção com refugiados.

Assim, no questionário *online* procurámos perceber como a experiência de acolhimento se pode ter refletido na compreensão que as instituições passaram a ter sobre o tema dos refugiados e da sua integração, tendo sido pedido que escolhessem no máximo três respostas a partir de uma lista de oito possibilidades (as quais eram complementadas por uma resposta "outra").

As respostas (tabela 9) mostram que as instituições adquiriram uma outra perceção sobre o impacto dos processos de integração nos refugiados e na sociedade de acolhimento.

Tabela 9. Experiência adquirida com o processo

Respostas	Menções
Noção mais clara das implicações dos processos de integração nos refugiados	70
Noção mais clara das implicações dos processos de integração para a sociedade de acolhimento	45
Mantém mesmo nível de interesse pelo tema	38
Mais sensibilizada para o impacto que as migrações forçadas têm sobre as pessoas	36
Mais sensibilizada para a dimensão política das migrações forçadas	21
Mais sensibilizada para a dimensão numérica dos refugiados no mundo	15
Não pretende continuar a trabalhar com refugiados	9

É de sublinhar que nenhuma instituição assinalou a resposta de que não tinha retirado "nenhum conhecimento/experiência significativa com a sua participação" no programa de acolhimento. Não obstante, nove delas afirmaram que não pretendem continuar a trabalhar com refugiados.

Nas entrevistas procurou-se identificar as aprendizagens que as instituições realçam do percurso vivido. Pode afirmar-se que estas nascem da articulação entre a inexperiência das instituições no trabalho com refugiados com os motivos de solidariedade e humanitários para aderir ao programa. Na verdade, as aprendizagens entrelaçam aspetos técnicos e políticos do processo e dimensões emocionais da relação estabelecida entre todos os que se envolveram nesta experiência: refugiados acolhidos e pessoas que os acolheram. Esta interdependência entre a prática da intervenção e a relação de proximidade entre os intervenientes assume uma característica muito relevante e definidora do modo como se desenrolaram as experiências de acolhimento no terreno, podendo ser entendida como uma marca identitária do processo. Na verdade, observa-se que o processo de acolhimento é muito envolvente e potenciador de dinâmicas sociais e da criação de laços entre os refugiados e as comunidades locais.

Os relatos seguintes ilustram a interação entre a novidade do processo e a experiência de se aprender-fazendo, à medida que se avança nesse mesmo processo:

> *"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)

> *"Foi uma aventura* [risos]*, foi uma aventura. Fomos contactando com a PAR e com outras entidades que, entretanto, foram recebendo refugiados antes de nós e tentando perceber as dificuldades e como é que as superaram. E depois fomos tentando, à semelhança do que fazemos com as famílias que acompanhamos aqui, famílias portuguesas, com a especificidade da grande dificuldade da língua, que isso é que era a grande dificuldade e com a questão de lidar com a cultura deles, que também não sabíamos propriamente, pronto, não sabíamos muito bem o quê que nos esperava, mas fomo-nos adaptando, fomos tentando comunicar e perceber também da parte deles o quê que lhes interessava e fomos negociando com eles, fomos aprendendo com eles. Aprendemos se calhar mais nós com eles do que eles connosco, fomos aprendendo com eles."* (E10)

> *"(…) a experiência não foi a mais positiva, foi porque me fez crescer, foi porque me fez aprender… Os segundos que eu recebi, não recebi da mesma maneira que recebi os primeiros, aprendi sozinha. Se calhar, se tivesse tido alguém que me ensinasse, teria feito de outra maneira. (…)* Foi [uma aprendizagem] *muito dura e foi muito à força. Eu aprendi que para os primeiros que tinha que encher a casa de tapetes e para os segundos isso era completamente indiferente. Mas tive que aprender isso sozinha, se calhar se tivesse tido uma aprendizagem primeiro do quê que é um básico, do quê que é um elementar, do como proceder, do nunca fazer isto, nunca fazer. (…) Pronto, quer dizer, há aqui toda esta diversidade e a pessoa tem que se moldar a esta diversidade."* (E11)

Oferecendo uma perspetiva complementar, o próximo relato salienta que a inexperiência e a novidade deste processo conduziram ao erro por desconhecimento e por falta de preparação para lidar com situações tão desafiadoras:

> *"Portanto, tudo isto começou em 2015, não tínhamos experiência, não tínhamos instituições parceiras, à volta, que tivessem experiência. (…) Portanto, foi mesmo um processo de descoberta! (…) Sim… muitos problemas, muitos erros que tivemos que administrar sem… sem muito apoio, de certa forma. Mas, pronto, lá fizemos o nosso percurso."* (E06)

Não obstante a inexperiência, as instituições referem a sua sensibilidade para intervir com refugiados tendo em conta o seu trabalho com grupos vulneráveis. Mas, no quotidiano da intervenção, é necessário adequar

as respostas à medida que surgem as questões e as situações específicas, de cada comunidade e de cada indivíduo e família acolhidos. Constata-se que o protocolo da intervenção social dirigido aos grupos vulneráveis com que a instituição tem experiência não pode ser replicado na íntegra na intervenção com refugiados. Esta adaptação às situações inéditas com que o pessoal técnico, dirigente e voluntário se depara está presente na operacionalização do processo no dia-a-dia e obriga a uma gestão emocional constante no trabalho concreto com as pessoas refugiadas:

> *"Percebemos que é uma coisa muito difícil, estamos a acolher gente culturalmente muito diferente, que não quer ser acolhida em Portugal, não era uma coisa que a gente tivesse bem noção disso, percebo hoje um bocadinho mais como é que funcionam os sírios (...). Portanto, culturalmente é muito difícil, é muito diferente (...). Nesse sentido, acho que estávamos pouco preparados, não tínhamos bem noção disso."* (E03)

> *"(...) foi muita angústia* [risos], *foi muita angústia e muitas vezes custava-me a dormir. No dia seguinte, acordávamos a pensar nos refugiados. A minha família até achava que eles já tinham entrado para a nossa família também, havia sempre tema de refugiados, quando chegaram. Até chegarem, pronto, era angústia, mas não era nada de... Mas no dia em que chegaram a angústia foi uma coisa, foi muita ansiedade. (...) agora a preparação é outra coisa, cada família é uma família e nós cá é a mesma coisa, eles não são assim tão diferentes de nós, apontam-lhes mais o dedo porque são de fora, porque as falhas que eles têm são exatamente iguais às falhas das nossas famílias, porque as pessoas não fazem exatamente o que nós queremos que eles façam, fazem o que eles querem. A mim se me pedissem para mudar, também não mudava, dependia, não é?!"* (E10)

> *"Foi difícil. Não é uma experiência fácil, é muito absorvente. É uma experiência que está sempre connosco, 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)

> *"Foi uma aprendizagem contínua. Cada dia era uma nova aventura, não quero dizer dificuldade, uma aprendizagem. O balanço é muito positivo."* (E14)

Com efeito, não é demais sublinhar que o processo de acolhimento é efetuado por pessoas que estão a lidar com pessoas, daqui frutificando um processo de aprendizagem emocionalmente intenso. Não é um trabalho profissional puramente técnico, idêntico aos outros programas em que os técnicos e as instituições já tinham experiência (beneficiários do RSI, imigrantes, outros grupos desfavorecidos). As situações dolorosas que estão na origem de ser-se refugiado provocam uma empatia entre técnicos e voluntários e as pessoas que estavam a acolher, e influenciou as suas perspetivas pessoais e não apenas enquanto profissionais:

> *"Aqui para nós, em termos de experiência, pronto, o primeiro grupo para nós foi tudo novo, até uma reaprendizagem enquanto perfil profissional. (...) Até mesmo na nossa forma, como eu estava a dizer, de prática institucional, daquilo que são os nossos públicos-alvo tradicionais, aquilo que são, normalmente, as metodologias de intervenção que nós aplicamos para uma situação destas de integração e até mesmo em situações mais de emergência, que a própria instituição está habituada a lidar. (...) Mas, por isso é que eu digo, foi uma experiência de reaprendizagem da própria metodologia de trabalho enquanto técnica (...) e alterei completamente a minha forma de ver o mundo*

com este grupo, verdade, profissionalmente." (E16)

"Nessa primeira família, de facto, houve um envolvimento pessoal muito grande, fins de semana, posso-lhe dizer que, por duas vezes estiveram as crianças internadas no hospital e eu passei parte desse tempo no hospital também, a acompanhá-los (...). Uma das situações foi ao fim de semana (...), portanto, era permanente, era 24 horas por dia, se as crianças adoeciam, se faltava a luz, qualquer coisa do género, (...), foi um envolvimento pessoal muito, muito, muito, muito grande, mesmo, mesmo." (E15)

"A minha maior aprendizagem foi perceber a diferença, não é?! Porque uma coisa é teoricamente nós sabermos que há uma cultura diferente, que há uma religião diferente (...). Para mim, foi uma aprendizagem mais dura, mas posso dizer que eu cresci também humanamente com estas pessoas. (...) Mais dura, porque era eu que estava mais diretamente com os problemas, era eu que tinha que, deixe-me passar o termo, apanhar com toda a desilusão, frustração, com toda a desorientação que eles tinham inicialmente e os medos em relação ao projeto de vida futura, não é! Portanto, eles conseguiram a sua autonomia e isto para mim foi bom, também ter sentido que eles se integraram e conseguem agora já gerir a própria autonomia." (E17)

"(...) foi difícil este balanço de os proteger e de os lançar ao mundo, digamos assim, mas acho que fazia na mesma (...). (...) foi um projeto de solidariedade que entendemos por bem fazer, numa altura específica de um conflito existente (...) mas é muito desgastante e fica uma responsabilidade que fica para a vida. Enquanto eles viverem em Portugal, eu vou ter sempre que os proteger e que os ajudar." (E01)

A intervenção exigiu, portanto, um envolvimento de proximidade, num diálogo atento às necessidades e vivências dos refugiados, assente numa aprendizagem da relação de intervenção social que assumiu especificidades diferentes das habituais na intervenção com outros grupos. Das narrativas sobressai que foram estas dimensões – empatia, escuta, diálogo, atenção, negociação – que permitiram ultrapassar a novidade do processo e as dificuldades inerentes (por questões burocráticas, de comunicação por via da diferença da língua, de gestão de expetativas entre os anseios dos refugiados de se reagruparem à família e as condições oferecidas para a sua residência em Portugal, etc.), mas tal exigiu por parte de técnicos, dirigentes ou voluntários, um envolvimento muito mais emocional do que no protocolo regular da intervenção social.

Em síntese, as dificuldades exigiram mobilizar competências que não são quotidianamente mobilizadas com os outros grupos com que a instituição atua e daí nasceram aprendizagens que foram utilizadas na intervenção seguinte. Importa lembrar que as vivências das instituições se reportam aos primeiros refugiados recolocados chegados a Portugal, ainda em 2015 e, sobretudo, no decurso de 2016. As narrativas já apresentadas convergem na afirmação de que os segundos grupos acolhidos pelas instituições já beneficiaram desta aprendizagem prévia.

6.2. Reflexões da instituição: parar ou continuar

No momento em que se efetuou o inquérito online, as instituições quando questionadas sobre a sua disponibilidade para acolher mais refugiados, responderam de um modo dividido, com 50 instituições (52%) a dizerem "Não", e 47 a indicar que "Sim" (48%).

Tal pode justificar-se pelas dificuldades do processo, mencionadas anteriormente, e que os relatos seguintes ilustram:

"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." (E06)

"Nós neste momento, (...) não. A experiência... precisamente porque nos entregámos totalmente e depois vê-los partir... a princípio fugir e depois ir, e depois saírem... Não... e também devido às condições da [instituição] *atual, penso que neste momento, a* [instituição] *não apoiaria a vinda de mais uma família. Mas sim, daria apoio para que a nossa experiência agora (...) era ajudá-los na sua integração no próprio sítio. No próprio local. Portanto, apoiar instituições que os ajudem no próprio local."* (E04)

O próximo relato ilustra uma posição intermédia, entre o reconhecimento do valor da continuidade da experiência e a necessidade de um hiato de tempo que permita a reorganização institucional:

"Em primeiro lugar, eu diria: não se fechem ao acolhimento porque devem acolher. Eu, se a minha direção disser, "vamos lá outra vez!" "Vamos!" Agora se calhar mais ricos e mais sensíveis a outro tipo de estar. (...) Agora... há bocado quando disse "então, vão acolher mais?" Com alguma mágoa disse "não." porque foi a decisão da direção. Se calhar vamos deixar assentar a poeira, se calhar um dia destes, bem conversado, até mudam de opinião. Mas, que neste momento, não querem acolher mais ninguém, não. Agora, é tudo um processo, não é? Todos aprendemos com todos." (E20)

No entanto, é curioso observar que parte dos técnicos das instituições que vivenciaram a partida dos refugiados antes da conclusão do programa mantêm a vontade em acolher e em continuar a trabalhar nesta área. Os próximos relatos ilustram a perspetiva de quem se mantém recetivo ao acolhimento. Neles sobressai o papel da aprendizagem no decorrer do percurso, a qual irá permitir fazer de outra forma, com a expetativa de se obterem resultados mais positivos:

"Faria de outra forma, já perceberia mais alguma coisa, mas acho que temos que fazer, acho que temos que fazer, é evidente." (E03)

"Fica... cria aqui uma desilusão [o abandono]. *Sobretudo coloca uma desilusão humana. Ponto. Só que nós temos que pensar sobre isso. A gente não pode ficar só na desilusão. A razão pela qual nós integrámos é por motivo humanitário. Eles, na liberdade deles, resolvem ir embora, mas nós continuamos a fazer aquilo que temos que fazer. O princípio está correto. E é para continuar, acho eu. Para mim, é para continuar. Com mais ajustes, a questão da língua. E talvez... às vezes, eu penso, 'eles não perceberam? Não quiseram perceber?' Estavam tão desesperados num campo de refugiados que aceitavam ir para qualquer sítio, menos ficar lá? É preciso, também, perceber o enquadramento, não é? E depois, quando chegam, é que começam a raciocinar."* (E05)

"Se a [instituição] *entender que deve confiar-me essa missão, aceito-a. Pessoalmente... criei uma sensibilidade ao assunto, que não tinha. E que continuou. Mesmo quando saí de* [nome da cidade], *continuei a acompanhar a situação dos refugiados, no geral. Não é uma situação geral porque eu sabia que, depois na prática, tinha caras concretas e tinha pernas amputadas e coisas do género. E portanto, da minha parte há disponibilidade, tanto quanto a* [instituição] *queira, há também disponibilidade para isso, sim. Ou seja, o facto de se terem ido embora não significa que... que tenha pensado, 'agora já não quero mais isto'. (...) Mas... sim, agora com maior solicitude e disponibilidade, partiria para isso, sim. Porque, de facto, é uma situação para a qual é preciso dar resposta."* (E12)

"Voltaria. Voltaria, sem dúvida. Sem dúvida. Faria coisas, se calhar seria mais eficiente. Faria as mesmas coisas de uma forma mais eficiente. Teria menos vergonha de pedir certas coisas. Teria menos vergonha... por exemplo, ter demorado tanto tempo a telefonar [a instituições estatais]. ... [risos]." (E19)

A atitude recetiva pode justificar-se pelo facto de a intensidade emocional da relação se constituir como um fator de gratificação pessoal porquanto se está a realizar uma intervenção humanitária.

6.3. Medidas e ações futuras

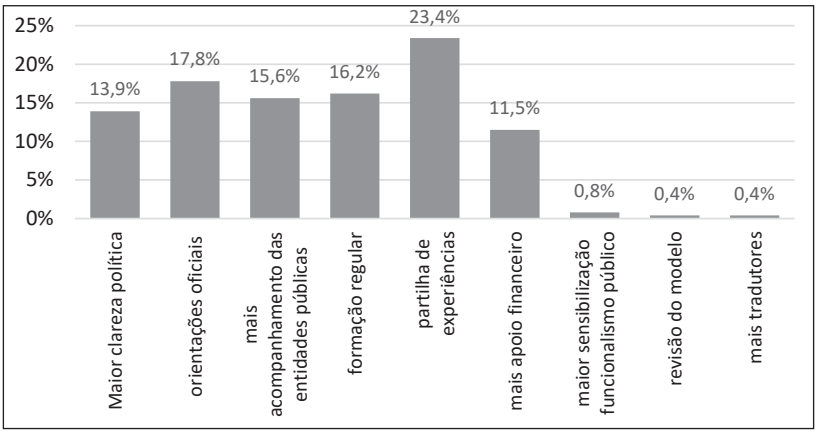
Questionados sobre como é possível melhorar o desempenho de intervenção das instituições (gráfico 27), os inquiridos assinalaram a partilha de experiências (23,4%); o fornecimento oficial de orientações técnicas quanto ao modo como as instituições devem atuar (17,80%) e A realização regular de formação para as instituições (16,29%).

É interessante analisar que o conjunto constituído pelas alíneas: *Uma maior clareza política dos objetivos da integração, O fornecimento oficial de orientações técnicas quanto ao modo como as instituições devem atuar* e *Um maior acompanhamento por parte das entidades públicas* correspondem 47,20%, o que mostra bem a ênfase dada ao papel do estado, ou as expectativas acerca do que deveria ser o seu papel.

> *"Consciencialização do processo. Informação, informação, informação. Preparação. (...)... as boas práticas têm que ser muito bem descritas e bem comunicadas a todas as instituições. A sociedade está consciente do problema, mas não está consciente da forma de enfrentá-lo de forma eficaz."* (E06)

> *"Se nós queremos e insistimos em ter quotas muito ambiciosas, temos que ter aqui as experiências boas de integração. Mas essas só têm sido notícia nos meios de comunicação, enfim... Agora, como é que fizeram aquilo, como é que na prática enfrentaram a situação, eu acho que é isso que as instituições têm que saber."* (E06)

Gráfico 27. Como melhorar o desempenho de intervenção das instituições



A resposta "não existem aspetos a melhorar" não foi escolhida por nenhuma instituição e a resposta "outra" foi assinalada por 7, as quais apontam sobretudo para aspetos na esfera do desempenho das entidades públicas:

"Redução de entraves e aspetos burocráticos; aumento e promoção da sensibilização das entidades públicas, inclusivamente técnicos de atendimento; clareza e definição de critérios no que diz respeito ao SEF e outros serviços públicos." (Q67)

"Haver um facilitador único para resolver todas as questões legais." (Q60)

"A revisão do modelo de acolhimento e integração." (Q55)

"Mais tradutores de árabe." (Q17)

Nas entrevistas, explorou-se com mais detalhe as aprendizagens que as instituições identificaram como úteis para ações futuras, ou para outras instituições em idêntica posição.

Um aspeto que coloca em destaque a interdependência do processo e que é referido largamente pelas instituições é a gestão mútua de expetativas, tanto dos refugiados quanto às condições que irão encontrar, como das instituições quanto às pessoas que irão receber. Tal implica a disponibilização de mais informação sobre os perfis dos refugiados que serão recebidos, de forma a conseguir as condições mais adequadas de acolhimento, e a disponibilização de informação prévia às pessoas refugiadas sobre o país de destino e condições de vida, conforme sintetizam os seguintes relatos.

"(...) para quem vai receber, (...) que as pessoas que antes de serem aceites no local lhes seja bem explicado o que vão receber. Ou seja, que sejam devidamente informados do que vão receber e para aonde vão. A instituição também tem que saber (...) minimamente a cultura deles, os hábitos, usos e costumes. (...). Agora, eles têm que estar preparados que não vão para (...) grandes cidades. Vêm para o interior." (E04)

"Aquilo foi assim... não percebi bem... eu sei que lhes foi vendido... eles mostraram-me o papel... um produto de Portugal lindo, maravilhoso. Um país de sonho e, na realidade, isso não existe. Isso não se faz! Ainda por cima a pessoas vulneráveis como eles vieram. Não se faz! (...) Perceber bem o que tem. (...) O que é que eu posso oferecer com verdade a estas pessoas. E depois criar um acordo." (E08)

"Ora... o nosso primeiro choque foi com o não interesse da generalidade das famílias em permanecer aqui. (...) Foi um grande problema. Foi um dos grandes problemas. Principalmente com menores. [silêncio]. *E portanto, percebemos aqui, que a maior parte das famílias (...), faziam disto aqui um ponto de passagem. Que é um fenómeno que acontece em todo o país. Não estávamos muito à espera disso. (...) Ah... mas não tínhamos aqui uma ideia do que é que nos chegaria. Criámos aqui um mito completamente distorcido sobre que tipo de jovens é que teríamos. Não era nada daquilo! Era tudo legítimo do ponto de vista deles, mas não estávamos mesmo à espera. (...) Obviamente que a preparação teve que ser aqui de uma forma mais autónoma. Porque os documentos de referência, aqui, das instituições com as quais trabalhávamos, não diziam muito."* (E06)

Nas partilhas seguintes volta a sublinhar-se a importância de fornecer informação sobre as condições do acolhimento, mas é sobretudo realçado o respeito pelos anseios dos refugiados, privilegiando o reagrupamento familiar ou os laços nascidos nos campos ou nos locais de instalação temporária antes da recolocação:

"A seguir, diz-me a senhora (...) 'pronto, e agora vou-vos pedir uma coisa, que à medida que a vossa família for saindo, vocês saiam rapidamente daqui [aeroporto]*'. (...) 'ah, porque nós não queremos choradeira, não se esqueçam que estas famílias estão juntas nos últimos três meses, são os amigos que eles têm e vão-se separar' (...). E para mim aquilo foi um murro no estômago, que eu disse assim 'bolas, eu aqui toda ansiosa, toda convencida, não é?! De que estou aqui, estou a fazer uma coisa boa' e levo logo assim um murro destes 'não, afinal o que eu estou a*

fazer aqui, neste momento, é afastar estas pessoas que eu ainda nem sequer conheço, de tudo o que é seguro para eles e dos amigos que eles têm nos últimos meses' e não, eles não sabiam. (...) Portanto, eu acho que o processo tem que ser muito mais bem organizado lá, lá nos sítios onde eles estão, tem que haver 100% de honestidade, não têm que haver filmes cor-de-rosa, porque as pessoas têm que saber para aquilo que vêm e é melhor, porque tudo aquilo que eles tiverem cá, depois, o sol, a afabilidade das pessoas e não sei quê, são só ganhos, eles não precisam... isso não é preciso dizer, eles vão sentir quando estiverem cá, a gente tem é que ser realistas relativamente ao País que tem, não é?!" (E01)

"Eu acho que, por princípio, de base, deveria ser privilegiado o reagrupamento familiar, porque nós sabemos que a família, para eles, tem uma importância muito grande. E, quando eles vêm para Portugal, por norma, por experiência própria e até por outras instituições que já acolheram, muitas delas têm família na Alemanha, na Holanda, na Inglaterra. Quando vêm para a Europa é com a expectativa de se reagruparem, juntarem à família, porque é muito importante os laços familiares, para eles, em termos culturais, são muito importantes. Então, eu acho que esta devia ser uma questão a ter em conta, logo no início do processo, que era tentar juntar as famílias. Se esta família vai para Portugal, então tentar que a restante família também vá para Portugal. Para ver se é possível criar alguma raiz, não é?" (E07)

Estes aspetos interligam-se com a opção política de dispersão dos refugiados pelo território nacional, que pode ser potenciadora das dificuldades pela inexistência de laços intragrupais nas localidades que os acolheram:

"Estas comunidades estão muito habituadas a viver em grupo, no início estipulou-se que se devia fazer uma separação, isso foi uma designação até por parte do SEF, eu na altura até fui a essa reunião plenária do SEF, em que a ideia seria separar as pessoas para que se não se guetizasse, para não se fazer os erros do passado, vivemos com as ex-colónias, aquela questão de criar bairros, pronto, e tentaram evitar isso. Mas criaram um outro problema, porque não se analisou a cultura, e estas pessoas interagem bem dentro do grupo (...)." (E11)

Na generalidade das entrevistas sublinha-se a necessidade de reforçar a oferta dos serviços de tradução e do ensino da língua portuguesa, na medida em que a comunicação é fundamental para o processo de integração e exige tempo, em especial quando as pessoas têm características culturais muito diferentes (cf. capítulo 8).

Embora menos referenciado, algumas instituições alertam para a importância do apoio psicológico, tanto para os refugiados como também para os técnicos que os acompanham, sendo os próximos relatos exemplificativos:

"É preciso tempo. Ali o que se faz é talvez uma coisa mais paliativa, de primeiros socorros psicológicos no sentido de atenuar situações, mas depois todo o restabelecimento que é necessário de fazer, é uma intervenção que carece de mais tempo, penso eu. (...) E inclusivamente também por causa das questões de burnout nos técnicos, porque o facto de estarem sozinhos, (...), o facto da situação ser extremamente dolorosa, (...) porque também não tinham só este trabalho, tinham outras respostas e esta é uma das respostas que carece de muita disponibilidade, não só de tempo, mas também de entendimento (...), é uma vida, é trabalhar uma vida, de uma forma holística uma pessoa e isso, pronto, acaba por nos desgastar fisicamente até." (E16)

"Onde é que está a voz deles?! É que eles não têm direito a voz, não somos só nós, nós precisamos disso, mas estas pessoas também precisam, porque eu acho que eles estão em sofrimento, à maneira deles, porque lá está, não encaixam na cultura, são fulanas que lhes dão ordens, isto para eles deve-lhes fazer uma confusão muito

grande (...). Por isso é que eu digo, nós precisamos de terapia e eles também precisam de terapia. Terapia não é..., não estamos todos loucos, precisamos de falar, precisamos de deitar cá para fora." (E11)

Este conjunto de sugestões remete para aspetos no âmbito da responsabilidade política, intrínsecos à organização do processo de acolhimento. Destaca a necessidade de uma maior capacitação e flexibilidade das entidades públicas para encontrar respostas para as necessidades dos refugiados e do pessoal envolvido na intervenção, proporcionando espaço para as suas vozes serem escutadas e integradas no processo.

Por fim, muitas instituições mencionam que no processo de acolhimento é necessário incluir respostas que permitam assegurar a permanência dos refugiados durante e após o período de 18/24 meses, designadamente garantindo uma habitação para residência, e ponderado um programa de transição após os 24 meses:

"Eu, hoje, já estive a enviar mais um email, a fazer mais um telefonema, para procurar uma solução de uma habitação, uma solução definitiva e realista, digna, a médio, longo prazo (...) que deve ser uma solução dada pelo Estado. (...) Porque nós acolhemos estas pessoas, não só para resolver uma situação de emergência, não só para as tirar da morte iminente, mas para lhes dar um futuro. (...) O que é que nós gostaríamos? É isso que estamos a tentar neste momento, por isso, ainda hoje, fiz diligências nesse sentido. Era procurar uma orientação que nos diga 'Esta família cabe dentro deste Programa de apoio a um arrendamento controlado', etc." (E19)

"Eu acho que é muito pouco. Então dezoito meses, nem pensar! Nós temos partilhado experiências com outras instituições que têm acolhido... (...) É impossível. Dezoito meses, se calhar, é o tempo necessário para a pessoa aprender português. (...) E ao fim de dezoito meses já ter que se autonomizar... porque, no fundo, ao fim de dezoito meses, desculpe a expressão, tiram-lhes o tapete, porque deixa de ter todo o acompanhamento, quer emocional, quer económico, não é? (...) Os dois anos, já dão ali alguma margem... já é um bocadinho mais, temos mais meio ano, apesar de não ser muito fácil, mas pronto, já é um bocadinho melhor. (...) Mas acho que...não sei, deveríamos repensar esta continuidade, porque se a família não tiver trabalho, mesmo, a única possibilidade que tem é o Rendimento Social de Inserção, e é um rendimento muito baixo. É impossível. Não se coaduna com o nível de vida que temos em Portugal. É muito complicado." (E07)

"(...) é inadmissível que a única proposta que qualquer organismo faz a estas pessoas é 'inscrevam-se no Rendimento Social de Inserção'." (E01)

"Mas é verdade que acho que é muito drástico essa passagem, devia ser uma passagem mais gradual. E se pudesse ser mais anos, mais anos. Ações concertadas, assim, gostaríamos de ter ações concertadas, não é?! (...) Depois isto dependia muito da possibilidade e da forma também como eram apresentadas as coisas, mas o tempo em si é que acho que é pouco, dois anos é pouco, dois anos passam muito rápido, dois anos passam muito rápido e para uma integração profissional, piora, porque as pessoas sem terem trabalho não têm dinheiro, não têm dinheiro, não podem viver, não é?! (...) Devia ser um processo mais gradual (...)." (E10)

Em articulação com estes aspetos estruturais do programa, evidencia-se a necessidade de as instituições estatais se adaptarem, de facto, à nova realidade do acolhimento, agilizando e adequando os procedimentos, mencionando-se concretamente a responsabilidade do SEF, da Segurança Social e do IEFP. Os seguintes relatos são representativos desta reflexão:

"(...) muita coisa da integração dependia do SEF (...). E isto causava muita desorientação na família. (...) a primeira mudança que eu acho, de acordo com a minha experiência, é de facto da parte do SEF, estas instâncias da docu-

mentação que eles necessitam, serem mais rápidos (...). (...) penso que Portugal acolheu, mas não estava preparado para tanta gente que chegou até aqui e depois não havia de facto serviços que conseguissem com rapidez esse processo, não é?! Tanto que a família, nos últimos meses de acabar o programa de acolhimento, recusavam-se a ir às entrevistas (...). Mas havia muita resistência da parte deles, porque se sentiam revoltados com esta demora das respostas dos vários serviços à problemática deles. Acho que devia mudar esta forma de acolhimento (...). Sobretudo em relação aos papéis que eles precisam, não é?!" (E17)

"(...) 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)

Com efeito, e como vimos antes, a diversidade de situações e experiências vividas em cada contexto não permite oferecer uma resposta padronizada, antes se exigindo flexibilização e adequação da atuação. Perante esta diversidade, mais pertinente se assume a monitorização dos resultados e a articulação coerente entre as várias entidades oficiais, bem como entre as instituições, tal como se sintetiza nos seguintes relatos:

"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)

"(...) vamos juntar PAR, vamos juntar JRS, vamos juntar todos, todos sabemos fazer muito bem, todos, todos têm qualidades, todos têm defeitos, vamos pôr os defeitos em cima da mesa, sem medo e vamos trabalhar os nossos defeitos e vamos melhorar e vamos fazer como deve ser (...). Isto tem que ser tudo pensado, eu acho que isto... basta-nos fazer este click, às vezes é darmos uns passos para trás, para conseguirmos darmos todos para a frente." (E11)

Na esfera da responsabilidade das instituições, em alguns casos, é mencionado o alargamento da rede de pessoas voluntárias, em particular para acompanhamento nas atividades de lazer e como forma de evitar a sobrecarga do pessoal técnico. Mas também se evidencia a dimensão relacional, presente nas várias etapas do processo:

"(...) acho que dar dignidade é fundamental. E depois haver o espaço da relação. Quer dizer, sem relação não pode haver uma introdução numa nova cultura, não é? Já por si só, o país é tão diferente! (...) É fazer a pergunta, 'Eu gostaria de entrar nesta casa? Eu gostaria de ser recebido desta forma?'. Se conseguirmos responder dessa maneira, acho que tudo melhora." (E18)

Esta dimensão relacional entretece as motivações solidárias e humanitárias do acolhimento, reafirmando valores e princípios que potenciam a ação, tal como recorda o seguinte relato:

"Eu acho que o que fica saliente é que Portugal sempre foi, é e continuará a ser, acho eu, um país solidário e sempre pronto a ajudar quem mais precisa." (E14)

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Desde 1974, Portugal não desenvolveu até agora um plano nacional estruturado de acolhimento e integração de refugiados. Ao longo deste período, teve respostas concretas a fluxos específicos de refugiados que se consubstanciaram na participação da sociedade civil. Todavia, esta contribuição e experiência nunca foi objeto de reconhecimento generalizado e, na maioria das vezes, saldou-se por um esquecimento do papel de pessoas e instituições.

As circunstâncias específicas do afluxo de refugiados ao continente europeu em 2015 e o plano de recolocação delineado foram recebidos em Portugal com uma manifestação de disponibilidade espontânea por parte da sociedade civil que se concretizou no desempenho de um papel fundamental em todo o processo de recolocação, ao mesmo tempo que o Estado português mostrou muitas debilidades para executar na íntegra essas funções e apoiar o trabalho das instituições de acolhimento. Aproveitando a execução deste programa de acolhimento, parece observar-se uma alteração política na postura estatal face ao acolhimento e integração de refugiados, nomeadamente na manifestação de disponibilidade para receber mais refugiados reinstalados e na atribuição de funções específicas nestas matérias ao ACM.

Face a esta situação, é importante perceber em que medida este poderá ter sido mais um momento de participação episódica da sociedade civil no processo de acolhimento e integração de refugiados, ou se é possível a sua mobilização para uma intervenção contínua no trabalho com esta população. Não só no apoio e na oferta de respostas que o Estado não consegue dar, mas também na definição da forma e do modo de executar esse mesmo apoio, o que supõe o reconhecimento do seu papel enquanto atores sociais na definição de políticas públicas.

O processo de recolocação de refugiados em Portugal não seria passível de ser executado sem o papel fulcral da sociedade civil, em particular das instituições de acolhimento que, em cada local concreto, receberam refugiados. A mobilização destas instituições encontrou expressão nas entidades que, tradicionalmente, desenvolvem atividade na área das migrações forçadas e na emergência de uma nova organização focal, a Plataforma de Apoio a Refugiados.

Os principais motivos apontados pelas instituições para se manifestarem disponíveis para participar no processo de acolhimento foram a solidariedade, o sentimento de missão e a postura humanitária. Todavia, estes princípios de solidariedade criaram expetativas quanto às pessoas a receber e às circunstâncias em que isso iria ocorrer que, em muitos casos, não foram inteiramente correspondidas. Se a isso se juntar o forte envolvimento pessoal e emocional dos técnicos e voluntários envolvidos, não é surpreendente que 52% das instituições que tenham respondido ao inquérito indiquem não estar disponíveis para acolher mais refugiados. Como podemos observar nos testemunhos recolhidos, nem sempre esta situação manifesta um corte abrupto com o envolvimento futuro em programas similares, correspondendo antes a uma necessidade de uma pausa para reavaliação de todo o processo e das incidências deste no trabalho da instituição e dos seus responsáveis e técnicos.

Esta intensidade do envolvimento pessoal e institucional não se pode dissociar das motivações para participar no programa, mas também da inexistência de experiência prévia no trabalho com refugiados, embora as instituições tivessem, na sua maioria, experiência de trabalho com grupos socialmente vulneráveis. Ao mesmo tempo, esta sua participação correspondeu a um acréscimo de trabalho para as instituições, sem estrutura e sem respostas específicas para fazer o acolhimento, dependendo de práticas preexistentes na área social na qual trabalhavam ou da sua intuição, resultando em sobrecarga e trabalho singular por parte dos seus técnicos e voluntários. No final, as instituições adquiriram uma experiência concreta de trabalho com refugiados, de mobilização local e de interação com as entidades oficiais, a qual pode ser convocada em ações futuras, no âmbito de um quadro mais claro e explícito de intervenção e apoio oficial.

A articulação das instituições de acolhimento com as entidades oficiais, nacionais e delegações locais, que coordenaram ou participaram no processo de recolocação foi, na generalidade, positiva. Todavia, subsistiram problemas resultantes do desconhecimento dos procedimentos específicos para integração dos refugiados recolocados por parte de algumas destas entidades, a complexidade burocrática dos procedimentos, assim como a ausência de uma prática de trabalho em rede para partilha e tomada de decisões.

Esta situação é também um reflexo da inexistência de um plano nacional de integração dos refugiados recolocados e da pouca coordenação revelada a nível intra e interministerial na definição de medidas concretas de resposta às necessidades sentidas, como pode ser exemplificado pela demora na obtenção de documentos de permanência e a não aceitação de documentos provisórios por alguns serviços, ou a inexistência ou desadequação de cursos em língua portuguesa. A articulação que se procurou promover entre diferentes ministérios, nomeadamente no grupo de trabalho, que, entretanto, deixou de operar de forma regular, nem sempre se refletiu no terreno, com a mesma entidade a dar diferentes respostas em diferentes locais.

Não se pode deixar de assinalar que também o ACM não tinha uma experiência prévia relevante no trabalho com refugiados. Embora tenha criado o NAIR, este tem poucos recursos humanos, se tivermos em conta a dimensão do programa, o que inevitavelmente se terá refletido nas várias fases do mesmo, nomeadamente na recolha de informação sobre os refugiados, na seleção das instituições de acolhimento e no acompanhamento do trabalho que estas desenvolveram. Essa inexperiência é ainda evidenciada na estruturação do próprio programa, com a mobilização de respostas pensadas para os imigrantes a serem adotadas também para os refugiados, em particular no final das ações de acolhimento (*phasing out*), sem ter em conta a especificidade da situação de refúgio.

Por outro lado, em termos operacionais, não são claras as vantagens de uma estrutura bicéfala, com a partilha de funções entre o SEF e o ACM, em particular porque ao SEF estiveram atribuídas funções estranhas à sua função securitária, como a assinatura de protocolos com as instituições e a gestão das transferências financeiras, num quadro de escassez de recursos humanos do SEF para o desenvolvimento das suas tarefas habituais, as quais foram sobrecarregadas com o acréscimo do fluxo de pessoas para Portugal. Neste contexto, são pouco surpreendentes os atrasos verificados na análise nos pedidos de proteção internacional, os quais tiveram várias implicações, nomeadamente na incerteza e na insegurança sentida pelos refugiados quanto à sua situação em Portugal, o que dificulta a sua integração e torna mais complicado encontrar res-

postas específicas, por exemplo, em matéria de emprego. Assim como aumentou a pressão sobre as instituições de acolhimento, as quais tiveram que lidar com as frustrações, dúvidas e reivindicações dos refugiados.

A dificuldade das instituições em obterem respostas oficiais para as suas dúvidas e necessidades, bem como o pouco conhecimento sobre os procedimentos a adotar, gerou em muitas delas um sentimento de abandono, o qual ficou muito evidente ao longo da investigação. Isso refletiu-se não só na sua disponibilidade para colaborar, mas também na vontade e na necessidade de fazerem ouvir a sua voz e de partilharem as suas experiências e perceberem se eram casos únicos ou se as situações vividas eram comuns a outras instituições.

De acordo com as respostas dadas nos questionários e nos testemunhos recolhidos, os refugiados acolhidos participaram na definição e na implementação das medidas específicas que lhe diziam respeito. Este envolvimento é fundamental para o sucesso do processo de integração e, ao contrário do que seria necessário, não encontrou correspondente na definição do programa europeu e nacional de recolocação, em que a voz dos refugiados não foi tida em conta ou foi silenciada, nomeadamente na escolha dos locais de acolhimento.

Por fim, é de assinalar a existência, na prática, de dois programas de acolhimento: um com a duração de 18 meses, e, o outro, desenvolvido pelas instituições que integram a PAR, com a duração de 24 meses. Como se compreende, é difícil fundamentar a implementação de uma política comum quando se desenvolvem dois programas distintos quanto ao seu quadro temporal de execução, sobretudo, quando se verifica que a duração dos apoios é essencial para promover a integração das pessoas. Nos dois programas, os 18 meses são suportados com financiamento europeu, sendo os restantes 6 meses do programa da PAR suportados pelas instituições envolvidas, o que evidencia que o Estado português não quis ou não foi capaz de utilizar fundos públicos nacionais para apoiar o acolhimento dos refugiados recolocados.

RECOMENDAÇÕES

A experiência e os resultados obtidos pelas instituições locais de acolhimento deverão ser utilizados e integrados na definição nacional de uma política de acolhimento e integração de refugiados, a qual deverá conceber respostas gerais e específicas para os refugiados espontâneos e reinstalados, bem como incluir a diferenciação entre fluxos contínuos e de emergência.

A política portuguesa de gestão de fluxos migratórios deverá clarificar os objetivos que orientam o acolhimento de pessoas e encontrar estratégias específicas para os diferentes grupos. Nesse sentido, por exemplo, se se pretender receber pessoas para satisfazer as necessidades demográficas e económicas (mercado de trabalho) nacionais, deverão ser criados canais legais de imigração que permitam a chegada das pessoas a território nacional, sem que as mesmas tenham que recorrer a redes de tráfico. Se se pretende dar proteção a pessoas que necessitam de acolhimento, sejam refugiados espontâneos ou reinstalados, em cumprimento dos princípios humanitários de proteção tal como resultam de obrigações internacionais, nomeadamente da Convenção de Genebra, é necessário ter em conta a especificidade da sua situação, que deverá encontrar reflexo nas medidas de integração e em que, por exemplo, a obtenção de um emprego não poderá ser o primeiro e principal critério de intervenção.

É importante que a política de integração reflita a diversidade de situações e experiências vividas pelos refugiados, 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.

A diversidade de situações e de respostas torna ainda mais pertinente a monitorização dos resultados e a articulação coerente entre as várias entidades oficiais, bem como entre as instituições.

A partir da experiência obtida, um plano nacional de acolhimento e integração deverá atentar à morosidade de processos (em particular na Segurança Social e no SEF); à necessidade de uma maior celeridade e flexibilidade dos serviços; à uniformização de procedimentos; à divulgação, ao conhecimento e à aplicação dos procedimentos; à existência de articulação entre os serviços do Estado; e à definição e implementação de um programa consistente da aprendizagem da língua portuguesa e de formação profissional complementar.

Deve ser analisado em que medida algumas das instituições participantes no processo de recolocação podem integrar uma rede de acolhimento e integração, nomeadamente para refugiados espontâneos e reinstalados.

É fundamental que seja estabelecida uma entidade que assuma um papel central na coordenação da integração e das medidas de apoio social a requerentes de asilo e refugiados, a qual deverá ser capaz e ter poder para mobilizar e articular os diferentes serviços estatais.

No caso de respostas de emergência, é importante a existência de estruturas temporárias de acolhimento para estadias muito curtas, prévias ao encaminhamento para as instituições locais, que permita a adaptação, envolvimento e participação das pessoas refugiadas.

Deve ser realizado um estudo científico de avaliação da integração dos refugiados recolocados (cinco anos após o final do programa de apoio dos primeiros refugiados – 2015-2017) e que avalie, nomeadamente, as vantagens e as desvantagens da descentralização geográfica.

Para a conceção de um plano nacional de integração de refugiados, é fundamental a realização de um estudo científico sobre a integração de refugiados reconhecidos em Portugal (2000-2015), considerando aqui os que receberam o seu estatuto na sequência de um pedido espontâneo de asilo, os refugiados recolocados e os reinstalados, de forma a perceber como eles têm vivido o seu processo de integração e como é que essas experiências se podem traduzir em propostas de políticas e medidas concretas que facilitem a política de integração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGER, A. e STRANG, A. (2008), "Understanding Integration: A Conceptual Framework", *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.

AHOUGA, Y. (2017), "The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1523-1540. doi: 10.1080/1369183X.2017.1368371

ALBUQUERQUE, R. e MIRANDA, J. (2015), "Quotidianos de mulheres migrantes: tecendo laços, mobilizando comunidades, construindo a cidadania", *in* E. FERREIRA *et al*. (org.), *Percursos feministas. Desafiar os tempos*, Lisboa: UMAR, pp. 51-56.

ALBUQUERQUE, R. (2013), *Associativismo, capital social e mobilidade. Contributos para o estudo da participação associativa de descendentes de imigrantes africanos lusófonos em Portugal*, Lisboa: ACIDI, I.P.

ALCALÁ, P. R. *et al*. (2008), *Forced Migration of Colombians: Colombia, Ecuador, Canada*, Vancouver: University of British Columbia.

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (2016), *Relatório de Atividades 2015*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I. P.

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (2017), *Relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas – Programa de recolocação*, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I. P.

ANDERSON, B. (2003), *Imagined Communities*, Londres / Nova Iorque: Verso.

BARUCH, Y. (1999), "Response rate in academic studies – a comparative analysis", *Human Relations*, 52(4), 421-438.

BAUBOCK, R. e TRIPKOVIC, M. (2017). *The Integration of migrants and refugees: An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography*, European University Institute.

BEISER, M. (2003), "Sponsorship and Resettlement Success", *Journal of International Migration and Integration*, 4(2), 203-215.

BERTOSSI, C. e DUYVENDAK, J. W. (2012), "National models of immigrant integration: The costs for comparative research", *Comparative European Politics*, 10, 237-247.

BETTS, A. (2009), *Forced Migration and Global Politics*, Oxford: Wiley-Blackwell.

BETTS, A. (2017), "Resettlement: where's the evidence, what's the strategy", *Forced Migration Review, 54*, 73-75.

BETTS, A. e LOESCHER, G. (2011), "Refugees in Internacional Relations", *in* A. BETTS e G. LOESCHER (Eds.), *Refugees in Internacional Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-27.

BLOCH, A. e SCHUSTER, L. (2005), "At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal", *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 491-512.

BOHMER, C. e SHUMAN, A. (2008), *Rejecting Refugees: Political asylum in the 21st century*. Londres / Nova Iorque: Routledge.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES (2019), *Private Sponsorhip of Refugees*. Disponível em: https://ccrweb.ca/en/private-sponsorship-refugees (data da consulta: 15/05/2019).

CANTAT, C. e FEISCHMIDT, M. (2019). "Conclusion: Civil Involvement in Refugee Protection – Reconfiguring Humanitarianism", *in* M. FEISCHMIDT, L. PRIES e C. CANTAT, *Refugee Protection and Civil Society in Europe*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp.379-399.

CASTLES, S., KORAC, M., VASTA, E. e VERTOVEC, V. (2002), *Integration: Mapping the Field*, Home Office Online Report 28/03, Londres: Home Office.

CIPRIANO, C. (2015), "Os refugiados Boers nas Caldas da rainha no princípio do séc", XX *Gazeta das Caldas*, 24-26. Disponível em https://gazetacaldas.com/wp-content/uploads/2015/05/Cald1526_fd-32835f433923404c5ccad2df12fa72.pdf (data de consulta: 17/03/2019).

COMISSÃO EUROPEIA (2015). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Agenda Europeia da Migração*, COM (2015) 240 final, 13.05.2015.

COMISSÃO EUROPEIA (2016), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho e ao Banco Europeu de Investimento, relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração*, COM (2016) 385 final, 07.06.2016.

COSTA, P. M. (2015), "O interculturalismo político e a integração dos imigrantes: o caso português", *Política & Sociedade*, 14(30), 56-71.

COSTA, P. M. (2016), "Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica e política", *Migrações*, 13, 67-88.

COSTA, P. M. e 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.

COSTA, P. M. e SOUSA, L. (2018), "40 Anos de Independências: Migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013)", *Cadernos de Estudos Africanos*, 35, 89-108.

COSTA, P., SOUSA, L., BÄCKSTRÖM, B., MAGANO, O. e ALBUQUERQUE, R. (2019), "O acolhimento de refugiados recolocados em Portugal: a intervenção das instituições locais", *in* A. M. COSTA E SILVA, I. MACEDO e S. CUNHA (Eds.), *Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação,* Braga: CECS, pp.113-133.

D`ORLÉANS, C. (2011), *Reis no Exílio – Portugal Refúgio Real*, Lisboa: Esfera dos Livros.

DIAS, N. e GATO, M. A. (2017), *Imigração, Cidadania e Políticas Públicas: a língua como fator de integração*. Documento de trabalho/working. DINAMI`CET, ISCTE-IUL. Disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bits-

tream/10071/15913/1/DINAMIA_WP_2017-06.pdf (data de consulta: 18/03/2019).

ELLIOT, S. e YUSUF, I. (2014), "'Yes, we can; but together': social capital and refugee resettlement", *K tuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 9 (2), 101–110.

ERTORER, S. E. (2014), "Managing Identity in the face of Resettlement", *Identity – An International Journal of Theory and Research*, 14, 268-285.

EUROPEAN COMMISSION (2016), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenus to Europe, COM(2016) 197 final, 06.04.2016.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (1999), *Good practice guide on the integration of refugees in the European Union*, Bruxelas: ECRE.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (2000), *Bridges and fences: refugee perceptions of integration in the European Union*, Bruxelas: ECRE.

EUROSTAT (2019), *Asylum statistics – Statistics Explained*. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (data de consulta: 03/05/2019.

FERREIRA, N. (2015), "Portuguese Refugee Law in the European Context: The Case of Sexuality-based claims", *Journal of Refugee Law*, 27(3), 1-20.

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.

GOOD, A. (2007), *Anthropology and Expertise in the Asylum Courts*, Londres: Routledge-Cavendish.

GRABOWSKA, I. *et al*. (2017), *Migrants as agents of change. Social remittances in an enlarged European Union*, Londres: Palgrave Macmillan.

GTAEM (Grupo de Trabalho da Agenda Europeia das Migrações) (2016), *Acolhimento e integração de refugiados. Manual de procedimentos para as entidades de acolhimento*, Versão 8/2/16 3:02 PM.

HYNES, P. (2011), *The dispersal and social exclusion of asylum seekers: Between liminality and belonging*, Bristol: The Policy Press.

JOLY, D. (1996). *Haven or hell?: asylum and refuges in Europe*. London: Macmillan Press Ltd.

JOLY, D. e COHEN, R. (ed.) (1989), *Relutant Hosts: Europe and its refugees*, Aldershort: Averbury.

KORAC, M. (2002), "The role of the state in refugee integration and settlement: Italy and the Netherlands compared", *Forced Migration Review*, 14, 30-31.

LONG, K. (2013), "When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection", *Migration Studies*, 1(1), 4-26.

NYGÅRD, O. (2006), "Between care and control: Interaction between refugees and caseworkers within the Norwegian refugee integration programme", *Sussex Migration Working Paper*, 32, Sussex Centre for Migration

Research.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES (2016), "Programas, Medidas e Mecanismos de Resposta Recentes para Refugiados", *Newsletter OM, 7*, Lisboa: ACM. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383927/Newsletter+OM+%237.pdf/0bebc6cd-fecf-4a87-b408-d17e14f0a818 (data de consulta: 18/03/19).

OLIVEIRA, C. R. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integra*ção de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Relatório Estatístico do Asilo 2020, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: OM. Disponível em https://www.om.acm.gov.pt/-/relatorio-estatistico-do-asilo-2020.

OLIVEIRA, C. R.; PEIXOTO, J. e GÓIS, P. (2017), "A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão--atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias", in *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 34, n.º 1, pp. 73-98, jan/abr. DOI: https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0016

O'NEILL, M. (2010), *Asylum, Migration and Community,* Bristol: The Policy Press.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (1969). *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencao_refugiados_oua.pdf (data de consulta: 26/03/2019)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1951). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf (data de consulta: 26/03/2019).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1967), *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf (data da consulta: 26/03/2019).

PENNINX, R. (2009), *Decentralising integration policies: Managing migration in cities, regions and localities*, Policy Network paper. Londres: Policy Network.

PEREIRA, C. (2017), *Refugiados da Segunda Guerra Mundial nas Caldas da Rainha* (1940-1946), Lisboa: Edições Colibri.

PIMENTEL, I. (2006), *Judeus em Portugal durante a II Guerra Mundial. Em fuga de Hitler e do Holocausto,* Lisboa: Esfera dos Livros.

PIMENTEL, I. e RAMALHO, M. (2016), *O comboio do Luxemburgo. Os refugiados que Portugal não salvou em 1940*, Lisboa: Esfera dos Livros.

PLATAFORMA DE APOIO AOS REFUGIADOS (s.d.), *Relatório de Atividades set 2015-jul 2016*, Plataforma Apoio aos Refugiados. Disponível em: http://www.refugiados.pt/wp-content/uploads/2018/06/Relatorio_PAR_2015-6.pdf (data da consulta: 18/03/2019).

PLATTS-FOWLER, D. e ROBISON, D. (2015), "A Place for Integration: Refugee Experiences in Two English Cities", *Population, Space and Place*, 21, 476-491.

POPPELAARS, C. e SCHOLTEN, P. (2008), "Two World Apart: The Divergence of National and Local Immigrant

Integration Policies in the Netherlands", *Administration & Society*, 40(4), 335-357.

PUTNAM, R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

RAWLS, J. (1997), *O liberalismo político*. Lisboa: Editorial Presença.

RIBEIRO, M. (2017), *Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal*, Lisboa: ISCTE-IUL (Dissertação de mestrado). Disponível em: http://hdl.handle.net/10071/14993 (data da consulta: 19/02/2019).

ROCHA-TRINDADE, M. B. et. al. (1995), *Sociologia das Migrações,* Lisboa: Universidade Aberta.

SANTINHO, C. (2013), "Afinal, que asilo é este que não nos protege?", *Etnográfica*, 17(1), 5-29.

SCHECH, S. (2014), "Silent Bargain or Rural Cosmopolitanism? Refugee Settlement in Regional Australia", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(4), 601-618.

SCHMIDTKE, O. e 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(2), 1854-1874.

SCHNAPPER, D. (2007), *Qu'est-ce que l'intégration*?, Paris: Editions Gallimard.

SCHNAPPER, D. (2008), "Intégration nationale et integration des migrants: un enjeu européen", *Questions d`Europe*, 90, 25 février 2008. Disponível em https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-90-fr.pdf (data da consulta: 13/04/2019).

SCHOLTEN *et al*. (2017), *Policy Inovation in Refugee Integration? A Comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

SELM, J. V. (2014), "Refugee Resettlement", *in* E. F. QASMIYEH, G. LOESCHER, K. LONG e N. SINOGA, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies,* Oxford: Oxford University Press, pp. 512-523.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2001), *Estatística 2000*, SEF – Núcleo de Planeamento. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2000.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2002), *Estatísticas 2001*, SEF – Núcleo de Planeamento. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2001.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2003), *Relatório Estatístico 2002*, SEF – Núcleo de Planeamento. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2002.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2004), *Relatório Estatístico 2003*, SEF – Núcleo de Planeamento. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2003.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2005), *Relatório Estatístico 2004*, SEF – Departamento de Planeamento e Formação. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2004.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2006), *Relatório Estatístico 2005*, SEF – Departamento de

Planeamento e Formação. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2005.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2007), *Relatório de Actividades 2006 - Imigração, Fronteiras e Asilo 2006*, SEF – Departamento de Planeamento e Formação. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2006.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008), *Relatório de Actividades 2007 Imigração, Fronteiras e Asilo 2006*, SEF – Departamento de Planeamento e Formação. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2007.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2009), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008*, Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2010), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2011), *Relatório de imigração, Fronteiras e Asilo 2010*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2012), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2013), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2012.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2014), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2015), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014*, Barcarena. Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf (data da consulta: 16/02/2016).

SIMÕES, D. (2011), "Os refugiados republicanos em Portugal e o caso de Barrancos: silêncios da História e lutas pela Memória", *in* L. DÍAZ VIANA (org.), A. LEIZAOLA, F. FERRÁNDIZ e M. GARCÍA ALONSO (coords.), *Lugares, Tiempos, Memorias. La Antropología Ibérica en el siglo XXI*(pp. 965-975), Léon: Universidad de Léon.

SØHOLT, S. e AASLAND, A. (2019), "Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway", *Journal of Urban Affairs*, Special Issue. doi:10.1080/07352166.2019.1569465

SOUSA, L. (1999). Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados? Um estudo sobre dificuldades de inserção de refugiados em Portugal. Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta. Acesso a 28.03.2017, em: http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2106

SOUSA, L. e COSTA, P. M. (2015), "Refugiado, imigrante ou pessoa...? O poder de nomear", *Plataforma Barómetro Social*, 3ª Série de 2015. Disponível em http://www.barometro.com.pt/2015/10/09/refugiado-imigrante-ou-pessoa-o-poder-de-nomear/ (data da consulta: 28/03/2017).

SOUSA, L. e COSTA, P. M. (2018), "The Development of the Asylum Law and Refugee Protection Regimes in Portugal, 1975-2017", *Refuge – Canada's Journal on Refugees*, 34(2): 28-37.

SPENCER, S. *et al*. (2004), *Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration*, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS).

STEIN, B. N. (1981), "The Refugee Experience: Defining the Parameters of a Field of Study", *International Migration Review*, 15(1/2): 320-330.

TELO, A. J. (1998), "Introdução", *in* J. C. JÚNIOR, *Ericeira 50 anos depois... Os refugiados estrangeiros da 2.ª Guerra Mundial*, Ericeira: Mar de Letras, pp. 11-21.

TRIBUNAL DE CONTAS (2019), *Auditoria ao Programa Nacional do Fundo para o Asilo, Migração e Integração*, Relatório n.º 11/2019, 2.ª secção, Tribunal de Contas. Disponível em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel011-2019-2s.pdf (data da consulta: 13/05/2019).

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2012), *Introductory Statement - Progress Report on Resettlement*, 54th Meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Geneva, 26-28 2012. Disponível em https://www.unhcr.org/4fedc1689.pdf (data da consulta: 22/05/2019)

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2017), *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019*, 24th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneve.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2019), *Resettlement at a glance (January-December 2018)*. Disponível em https://www.unhcr.org/5c594ddf4 (data da consulta: 22/05/2019).

VAN HEELSUM, A. (2017), "Aspirations and frustrations: experiences of recent refugees in the Netherlands", *Ethnic and Racial Studies*, 40(13): 2137-2150.

WREN, K. (2003), "Refugee Dispersal in Denmark: From Macro- to Micro-Scale Analysis", *International Journal of Population Geography*, 9: 57-75.

YOUKHANA, E. e SUTTER, O. (2017), "Perspectives on the European Border Regime: Mobilization, Contestation and the Role of Civil Society", *Social Inclusion*, 5(3): 1-6.

ANEXOS

ANEXO 1. INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Questionário para as Instituições que acolhem/acolheram Refugiados

No âmbito do projeto de investigação científica "Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento", desenvolvido pelo CEMRI/Universidade Aberta e aprovado pelo programa FAMI (PT/2017/FAMI/151), queremos pedir-lhe o favor de preencher este questionário, o qual pretende recolher informação sobre o modo como o processo de acolhimento e integração de refugiados recolocados está a decorrer em Portugal.

No processo de acolhimento e integração destes refugiados, as instituições da sociedade civil têm desempenhado um papel fundamental e, em certa medida, inovador em Portugal, pelo que queremos conhecer as respetivas perceções e as experiências adquiridas com o trabalho desenvolvido.

Os dados recolhidos com este questionário serão tratados de forma a preservar o anonimato de todas as instituições e será privilegiado o tratamento agregado dos resultados.

Se a instituição já acolheu mais do que um grupo de refugiados tenha a preocupação de responder em termos globais, sintetizando essas várias experiências. Se desejar indicar algum aspeto particular, poderá utilizar a caixa final de comentários/sugestões para o fazer.

A resposta ao questionário demorará previsivelmente cerca de 40 minutos. Não é possível guardar as respostas para continuar mais tarde, pelo que se sair do questionário sem o submeter, irá perder toda a informação aí colocada.

Em regra, nas questões com hipóteses de resposta múltipla, só é possível escolher uma resposta quando estas são antecedidas de um círculo; quando são antecedidas de um quadrado, é possível escolher mais do que uma resposta.

As questões que têm um asterisco (*) são de resposta obrigatória. Se não conseguir avançar para a página seguinte do questionário, isso significa que deixou alguma questão por responder ou não observou as regras quanto ao tipo de resposta; por favor, reveja as questões anteriores, pois as questões em falta estarão assinaladas a vermelho. A sequência de páginas do questionário nem sempre será linear, uma vez que a evolução no questionário depende das respostas dadas.

Se tiver alguma dúvida ou se quiser algum esclarecimento adicional poderá contactar-nos para o seguinte e-mail: irp_cemri@uab.pt

Equipa do projeto: Lúcio Sousa (coordenador do projeto), Paulo Manuel Costa, Rosana Albuquerque, Bárbara Bäckström e Olga Magano

*Obrigatório

1. compreendi os objetivos do estudo que está a ser desenvolvido e concordo em responder a este questionário.*
   Marcar apenas uma oval.
   - Sim — Passe para a pergunta 2.
   - Não — Passe para a pergunta 88.

Identificação e Caraterização da Instituição

2. Nome da instituição*

3. Tipo de instituição* (Marcar apenas uma oval)

Associação de Direitos Humanos/Imigrantes/Refugiados Associação Juvenil
Câmara Municipal Escola
Fundação
Instituição Particular de Solidariedade Social
Instituição Religiosa
Junta de Freguesia Misericórdia Mutualista
Organização Não-Governamental de Desenvolvimento
Outra associação sem fins lucrativos
Outra:

4. Distrito* (Marcar apenas uma oval)

Aveiro / Beja / Braga / Bragança / Castelo Branco / Coimbra / Évora / Faro / Guarda / Leiria / Lisboa / Portalegre / Porto / Santarém / Setúbal / Viana do Castelo / Vila Real / Viseu / Açores / Madeira

5. Freguesia*

6. Morada*

7. E-mail*

8. Telefone da instituição*

9. Endereço da página na internet

10. N.º de funcionários da instituição* (Marcar apenas uma oval).

< 10 funcionários / 10 a 30 funcionários / 31 a 50 funcionários / > 50 funcionários / Só tem voluntários

11. N.º de utentes acompanhados, por mês, pela instituição* (Marcar apenas uma oval).

< 50 utentes / 50 a 100 utentes / 101 a 500 utentes / 501 a 1000 utentes / > 1000 utentes
Não presta serviços ao público

12. Nome da pessoa que responde ao questionário*

13. Cargo na instituição*

14. Idade* (Marcar apenas uma oval)

< 18 anos / 18-25 anos / 26-30 anos / 31-35 anos / 36-40 anos / 41-45 anos / 46-50 anos / 51-55 anos / 56-60 anos / > 60 anos

15. Habilitações escolares* (Marcar apenas uma oval).

Ensino Básico ou inferior / Ensino Secundário / Ensino Profissional / Licenciatura / Mestrado / Doutoramento

16. Profissão*

17. Quais as funções que desempenha/desempenhou no processo de acolhimento de refugiados?*

18. A instituição já acolheu ou está a acolher refugiados?* (Marcar apenas uma oval)

Sim / Não Passe para a pergunta 87.

Envolvimento da Instituição no Processo de Acolhimento

19. Porquê é que a instituição decidiu acolher refugiados?*

20. Quem teve a iniciativa?* (Marcar tudo o que for aplicável)
A direção da instituição / Os técnicos da instituição / Os sócios da instituição / Os utentes da instituição / Foi uma sugestão externa

21. No processo de decisão foram envolvidas outras instituições/entidades locais?* (Marcar apenas uma oval).
Sim / Não

22. A instituição conseguiu preencher internamente todas as condições exigidas para acolher os refugiados (habitação, alimentação, apoio na procura de emprego, etc.)?* (Marcar apenas uma oval).
Sim / Não

23. Se respondeu não, indique as áreas em que precisaram de fazer contratos ou parcerias.

24. Tem conhecimento de outras instituições do concelho que também tenham recebido refugiados?* (Marcar apenas uma oval).
Sim / Não

25. Se respondeu sim, têm cooperado ou trocado experiências? (Marcar apenas uma oval)
Sim / Não

26. Quantas refugiados a instituição está/estava disponível para acolher?* (Marcar apenas uma oval).
1 / 2 / 3 a 5 / 6 a 8 / 9 a 12 / > 12

27. A instituição tem/tinha alguma preferência de perfil dos refugiados a acolher?* (Marcar apenas uma oval).
Sim / Não

28. Se respondeu sim, quais são/eram essas preferências? (Marcar tudo o que for aplicável).
Famílias / Indivíduos sozinhos Crianças / Idosos /
Pessoas com necessidades especiais Cristãos / Muçulmanos / Drusos / Outra:

29. A manifestação de disponibilidade da instituição para acolher refugiados foi entregue a quem?* (Marcar apenas uma oval).
Alto Comissariado para as Migrações
Plataforma de Apoio aos Refugiados
União das Misericórdias Portuguesas
União das Mutualidades
Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
Associação Nacional de Municípios Portugueses
Conselho Português para os Refugiados
Cruz Vermelha Portuguesa Município
Outra:

30. A instituição tem experiência prévia de trabalho com refugiados?* (Marcar apenas uma oval)
Sim Não

31. Se respondeu sim, indique as circunstâncias em que isso ocorreu.

32. A instituição tem alguma experiência prévia no acompanhamento de outros grupos vulneráveis?* (Marcar tudo o que for aplicável).

Imigrantes Sem-abrigo Ciganos
Beneficiários do rendimento social de inserção
Não tem experiência prévia de trabalho com outros grupos vulneráveis
Outra:

33. Quando é que assinaram o protocolo para o acompanhamento de refugiados com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras?* (Marcar apenas uma oval)

setembro de 2015	/	outubro de 2015	/	novembro de 2015
dezembro de 2015	/	janeiro de 2016	/	fevereiro de 2016
março de 2016	/	abril de 2016	/	maio de 2016
junho de 2016	/	julho de 2016	/	agosto de 2016
setembro de 2016	/	outubro de 2016	/	novembro de 2016
dezembro de 2016	/	janeiro de 2017	/	fevereiro de 2017
março de 2017	/	abril de 2017	/	maio de 2017
junho de 2017	/	julho de 2017	/	agosto de 2017
setembro de 2017	/	outubro de 2017	/	novembro de 2017
dezembro de 2017	/			
Ainda não assinaram	/	São apenas parceiros	/ Não sabe	

Acolhimento e Acompanhamento dos Refugiados

34. Quantos refugiados foram até hoje acolhidos pela vossa instituição?* (Marcar apenas uma oval)

1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6
7 / 8 / 9 / 10 /> 10

35. Qual a nacionalidade dos refugiados acolhidos?* (Marcar tudo o que for aplicável).

Sírios / Afegãos / Iraquianos / Eritreus / Sudaneses / Outra:

36. Como é/era composto o agregado familiar?* (Marcar tudo o que for aplicável)

Uma pessoa sozinha / Um casal sem filhos / Um casal com filhos / Um casal com ascendentes / Um casal com filhos e ascendentes / Um adulto com filhos / Outra:

37. Qual a religião dos refugiados acolhidos?* (Marcar tudo o que for aplicável)

Cristãos / Muçulmanos / Drusos / Animistas / Sem religião / Não sabe / Outra:

38. Foi feita alguma receção pública na instituição/local?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

39. Quantas pessoas da instituição acompanham/acompanharam diretamente os refugiados recebidos?* (Marcar apenas uma oval).

1 / 2 / 3 / 4 /5 / 6/ > 6

40. Alguma destas pessoas participou na ação de formação do Conselho Português para os Refugiados/Alto Comissariado para as Migrações?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

41. A participação na ação de formação foi importante para o trabalho que desenvolvem/desenvolveram com os refugiados?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

42. Algum dos colaboradores da instituição tem experiência prévia no trabalho com refugiados?*
(Marcar apenas uma oval).

Sim Não

43. A instituição promoveu iniciativas de formação para os seus colaboradores?* (Marcar apenas uma oval)

Sim / Sim, em parceria com outras instituições / Não

44. Se respondeu sim, em que áreas de intervenção?

45. Para além das pessoas que fazem parte da instituição, têm/tiveram o apoio de voluntários?
(Marcar apenas uma oval)

Sim Não

46. Desenvolveram ações de sensibilização sobre migrações forçadas e refugiados dirigidas à comunidade local da área de intervenção da instituição?* Marcar apenas uma oval)

Sim Não

47. Os refugiados participam/participaram diretamente na tomada de decisões sobre as várias vertentes do acolhimento?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

48. Se respondeu sim, de que forma é/foi efetivada essa participação?

49. Se respondeu não, qual o motivo pelo qual isso não ocorre(u)?

50. A instituição foi informada previamente sobre o perfil e as especificidades culturais e religiosas dos refugiados que acolhe(u)?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

51. Fizeram algum acordo escrito com os refugiados acolhidos, no qual fossem indicados os respetivos direitos e deveres?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

52. Como decorreram os primeiros contactos da instituição com os refugiados acolhidos?* (Marcar apenas uma oval)

1	2	3	4
Muito difíceis			Muito fáceis

53. Pode exemplificar a sua apreciação desses primeiros contactos?

54. Classifique o grau de dificuldade que encontram/encontraram para responder às necessidades apresentadas pelos refugiados em matéria de:* (Marcar apenas uma oval por linha)

Aprendizagem da língua portuguesa	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Acesso à habitação Alimentação	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Acesso ao emprego Acesso à saúde	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Acesso à educação	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Acesso à cultura	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil

Documentação de residência e estatuto de proteção internacional (SEF)	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Documentação de identificação (n.º contribuinte, n.º segurança social)	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil
Outra documentação (equivalências escolares, certificados, curriculum, traduções, etc.)	Muito difícil	Difícil	Fácil	Muito fácil

55. Em matéria de alojamento, qual o tipo de habitação que foi disponibilizada aos refugiados?* (Marcar apenas uma oval)

Apartamento / Casa unifamiliar / Quarto em casa de família / Quarto em pensão ou residencial / Quarto em lar ou centro de acolhimento / Outra:

56. Quanto ao emprego, qual a situação dos refugiados?* (Marcar tudo o que for aplicável)

- Antes da chegada dos refugiados já existiam hipóteses possíveis de emprego.
- Quando chegaram os refugiados foi iniciada a procura de emprego
- Foram necessários até três meses para conseguir um emprego
- Foram necessários entre três a seis meses para conseguir um emprego
- Foram necessários mais de seis meses para conseguir um emprego
- As ofertas de emprego encontradas não foram do agrado dos refugiados
- As ofertas de emprego encontradas foram do agrado dos refugiados
- Foi possível encontrar emprego para todos os adultos
- Só foi possível encontrar emprego para os homens adultos
- Só foi possível encontrar emprego para as mulheres adultas
- As ofertas de emprego eram adequadas à experiência profissional dos refugiados
- As ofertas de emprego não eram adequadas à experiência profissional dos refugiados
- Havia possibilidade de emprego, mas os refugiados não puderam iniciar sem os documentos de residência
- Não foi ainda possível encontrar emprego
- Outra:

57. As necessidades dos refugiados podem ser satisfeitas de um modo mais eficiente?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

58. Se respondeu sim, indique que tipo de medidas ou alterações poderiam ser adotadas.

59. Com que frequência, por semana, alguém da instituição contacta(va) com os refugiados acolhidos?* (Marcar apenas uma oval)

- Um dia
- Dois dias
- Três/quatro dias
- Cinco/seis dias Todos os dias
- Não é/era necessário contactar todas as semanas
- Os contactos são/eram geralmente iniciativa dos refugiados
- Os contactos são/eram efetuados durante as reuniões mensais entre a instituição e os refugiados

60. Ao longo do processo de acolhimento, a frequência dos contactos com os refugiados tem/teve tendência a:* (Marcar apenas uma oval)

Diminuir / Manter-se igual / Aumentar

61. Durante os contactos mantidos com os refugiados, a postura que estes evidenciam/evidenciaram prevalentemente é/era:* (Marcar tudo o que for aplicável)

Passividade / Expetativa / Dinamismo / Reivindicação
Ausência / Satisfação / Desconfiança / Desconforto
Desinteresse / Medo / Descontentamento
Outra:

62. Como é que a instituição lida/lidou com a diferença cultural e religiosa dos refugiados acolhidos, por exemplo, em matéria de alimentação ou prática religiosa?* (Marcar apenas uma oval)

Esta questão não foi prevista
A questão foi prevista mas não foi possível implementar uma estratégia
Foram ouvidos os refugiados sobre as necessidades específicas que pudessem estar a sentir
Não existe(ia) nenhuma especificidade em particular
Não foi necessário implementar uma estratégia
Outra:

63. Selecione e numere por ordem de importância cinco dos temas a seguir indicados que estão/estiveram na origem de mais contactos dos refugiados com a instituição, em que 1 é o mais importante e 5 o menos importante (tenha em atenção que só é possível dar cinco respostas e não pode repetir a mesma numeração/coluna)* (Marcar tudo o que for aplicável)

	1	2	3	4	5
Exercício da prática religiosa					
Funcionamento das instituições e das entidades públicas					
Obtenção de documentos de permanência e identificação					
Procura de certos alimentos					
Aprendizagem da língua portuguesa					
Gestão do dinheiro recebido					
Emprego					
Problemas de saúde					
Desempenho escolar dos filhos					
Traduções para português					
Contacto com familiares fora de Portugal					
Situação no país de origem					
Mudança da residência para outro local					

64. Os refugiados acolhidos deixaram a instituição e saíram de Portugal?* (Marcar apenas uma oval)

Sim / Não (Passe para a pergunta 68) / Alguns

Saída dos refugiados

65. Os refugiados informaram a instituição ou deixaram alguma mensagem?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

66. Têm mantido contacto com eles?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

67. Como reagiu a instituição a esta saída?* (Marcar tudo o que for aplicável)

Informaram o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Procederam a uma análise interna para perceber se algo não correu bem
Estão disponíveis para acolher outros refugiados
Consideram que os refugiados deveriam ter informado a instituição
Entendem que a situação mostra alguns sinais de ingratidão por parte dos refugiados
Não querem acolher mais refugiados
Outra:

Balanço do Processo de Acolhimento de Refugiados

68. Se os refugiados estão na fase final do processo de acolhimento pela instituição (18 ou 24 meses), considera que eles estão em condições de viver autonomamente?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não Não aplicável

69. Se respondeu não, o que está a dificultar essa autonomia?

70. Decorrido este período de permanência em Portugal, considera que os refugiados desenvolveram laços e ligações com a comunidade local?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não Ainda é muito cedo para avaliar

71. Classifique as condições locais proporcionadas aos refugiados acolhidos em matéria de:*
(Marcar apenas uma oval por linha)

Aprendizagem da língua portuguesa	Muito más	Más	Boas	Muito boas
Acesso à habitação Alimentação	Muito más	Más	Boas	Muito boas
Acesso ao emprego Acesso à saúde	Muito más	Más	Boas	Muito boas
Acesso à educação	Muito más	Más	Boas	Muito boas
Acesso à cultura Apoio financeiro	Muito más	Más	Boas	Muito boas

72. Qual o aspeto que considera mais positivo no trabalho que desenvolvem/eram com os refugiados? (pode escolher no máximo três respostas)* (Marcar tudo o que for aplicável)

A ligação pessoal/afetiva que estabeleceram com os refugiados acolhidos
A autonomia que os refugiados adquiriram
A inclusão dos refugiados nas dinâmicas económicas, sociais e culturais locais
A aprendizagem que os refugiados fizeram da língua portuguesa
O interesse que os refugiados desenvolveram por Portugal
O entusiasmo evidenciado pelos refugiados nas iniciativas desenvolvidas
A estabilidade emocional conseguida pelos refugiados
A dinâmica/mobilização criada na instituição
Outra:

73. Qual o aspeto que considera que correu menos bem no trabalho que desenvolvem/eram com os refugiados? (pode escolher no máximo três respostas)* (Marcar tudo o que for aplicável)

O tempo de espera para receber os refugiados
A ausência de comunicação com os refugiados prévia à sua chegada
A inexistência ou escassez de informação das autoridades públicas sobre os refugiados recebidos

A dificuldade em comunicar com os refugiados
O desinteresse e a apatia manifestada pelos refugiados
Os refugiados recebidos terem entretanto saído de Portugal
O auto isolamento a que os refugiados se remeteram
A ausência ou a dificuldade de resposta externa face às solicitações feitas pela instituição
A dificuldade da própria instituição em encontrar respostas para os problemas identificados
A impreparação da instituição para lidar com este tipo de situações
Outra:

74. Tendo em conta a experiência adquirida, como é que a instituição passou a perceber a questão dos refugiados e da sua integração? (pode escolher no máximo três respostas)* (Marcar tudo o que for aplicável)

A instituição mantém o mesmo nível de interesse pelo tema
A instituição está mais sensibilizada para a dimensão numérica dos refugiados no mundo
A instituição está mais sensibilizada para a dimensão política das migrações forçadas
A instituição está mais sensibilizado para o impacto que as migrações forçadas têm sobre as pessoas
A instituição tem uma noção mais clara das implicações dos processos de integração nos refugiados
A instituição tem uma noção mais clara das implicações dos processos de integração para a sociedade de acolhimento
A instituição não retirou nenhum conhecimento/experiência significativa com a sua participação neste programa
A instituição não pretende continuar a trabalhar com refugiados
Outra:

75. A instituição está disponível para acolher mais refugiados?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

76. O financiamento público da União Europeia recebido através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (6.000€) é/foi suficiente?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

77. Se respondeu «não», qual o montante mínimo que considera aceitável? (Marcar apenas uma oval)
7.000€ a 8.000€ por pessoa / 8.000€ a 9.000€ por pessoa / 9.000€ a 10.000€ por pessoa / 10.000€ a 11.000€ por pessoa / 11.000€ a 15.000€ por pessoa / > 15.000€ por pessoa

78. A transferência financeira dos montantes acordados foi feita imediatamente?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

79. Se respondeu não, quanto tempo a instituição teve de esperar por esse financiamento? (Marcar apenas uma oval)
1-2 meses / 3-5 meses / 6 meses / >6 meses

80. Na sua opinião, a autonomia que as instituições têm para acompanhar os refugiados é adequada (e suficiente)?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

81. Se respondeu não, na sua opinião, qual seria o melhor modelo para potenciar a intervenção das instituições

82. Quais as principais dificuldades encontradas no contacto que a instituição tem/teve com as entidades públicas envolvidas no processo de acolhimento de refugiados? (pode escolher no máximo três respostas)*

(Marcar tudo o que for aplicável)

A existência de muita burocracia
A pouco flexibilidade das entidades para encontrar soluções adequadas às situações
O desinteresse das entidades pelas situações expostas
O desconhecimento pelas entidades das especificidades da situação dos refugiados
A ausência de resposta pelas entidades
A ausência de um interlocutor nas entidades
A impossibilidade de contactar diretamente as entidades
A falta de apoio financeiro por parte do Estado
O atraso na transferência do financiamento público
Não encontraram dificuldades
Outra:

83. Indique os aspetos que na sua opinião poderiam melhorar a intervenção das instituições:*
(Marcar tudo o que for aplicável)

Uma maior clareza política dos objetivos da integração
O fornecimento oficial de orientações técnicas quanto ao modo como as instituições devem atuar.
Um maior acompanhamento por parte das entidades públicas
A realização regular de formação para as instituições
A troca de experiências com outras instituições de acolhimento
Um maior apoio financeiro para as atividades
O conhecimento de outras experiências a nível europeu
Não existem aspetos a melhorar
Outra:

84. Indique como decorre(u) a relação da vossa instituição com as seguintes entidades:*
(Marcar apenas uma oval por linha)

	Sem contacto	Muito mal	Mal	Bem	Muito bem
Alto Comissariado para as Migrações					
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras					
Plataforma de Apoio aos Refugiados					
Centro de Emprego Centro de Saúde Escola					
Município					
Sugestões e/ou Comentários					

85. Se o desejar, indique-nos as suas sugestões e/ou comentários sobre o questionário e/ou sobre o processo de acolhimento e integração de refugiados.

86. Se desejarmos conhecer um pouco melhor a experiência da instituição, tem disponibilidade para realizar uma entrevista pessoal? (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

Passe para "Obrigado!."

No caso de não acolhimento de refugiados

87. Qual a razão pela qual a instituição não acolheu refugiados?* (Marcar tudo o que for aplicável)

Não preenche todos os critérios de seleção
Não foi ainda escolhida para receber refugiados Deixou de cumprir os critérios de seleção
Não mantém o interesse em acolher refugiados
Outra:

Passe para "obrigado"

FIM

Lamentamos que não possa responder ao questionário.

88. Por favor, indique-nos o motivo pelo qual não concorda em responder ao questionário.

89. Nome da instituição

90. Está disponível para a realização de uma entrevista presencial?* (Marcar apenas uma oval)

Sim Não

91. Se respondeu sim, por favor, indique-nos os seus contactos:

Obrigado!

Queremos agradecer o tempo que despendeu a responder ao nosso questionário. Para terminar, por favor, clique no botão submeter.

ANEXO 2. DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Projeto PT/2017/FAMI/151
Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento

Declaração de consentimento informado e confidencialidade

Eu,_____, membro da instituição _____, declaro ter compreendido os objetivos do estudo que está a ser desenvolvido pelo CEMRI/Universidade Aberta, no âmbito do projeto de investigação "Integração de Refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento" (PT/2017/FAMI/151) e aceito responder a uma entrevista de aprofundamento sobre a experiência da instituição no acolhimento de refugiados recolocados.

Entendo, ainda, que a entrevista será gravada em áudio e que os dados recolhidos serão tratados de forma a preservar o anonimato e que a minha identidade nunca será revelada em qualquer relatório ou publicação, ou a qualquer pessoa não relacionada diretamente com este estudo, a menos que eu o autorize por escrito.

Assinatura_____

_____, _____ de _____ de 2018

Universidade Aberta - Rua da Escola Politécnica, 141-147, 1269-001 Lisboa - e-mail: irp_cemri@uab.pt

ANEXO 3: GUIÃO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE

Projeto – **Integração de refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento**

Referência – PT/2017/FAMI/151 - **Universidade Aberta**

Pressupostos da entrevista – consentimento informado e confidencialidade

A – Experiência de trabalho com refugiados

1.1 A instituição em que trabalha/colabora tem/tinha experiência de trabalho com pessoas refugiadas? (No caso de não terem como fizeram para se ajustar a esta nova realidade?)

1.2 Tinham experiência de trabalho com outros grupos socialmente desfavorecidos? (No caso de terem essa experiência pode referir como é que ela ajudou para o acolhimento a refugiados? Não tendo experiência, por que é que a instituição aceitou o acolhimento? Poderá descrever-nos como surgiu a ideia e como se desenvolveu?)

1.3 Quais as principais dificuldades que tiveram? Na sua perspetiva essas dificuldades ficaram a dever-se a que fatores?

1.4 Como fizeram para ultrapassar as dificuldades ao longo do processo?

1.5 Tendo em conta a experiência adquirida, o que pensa que teria sido vantajoso fazer de diferente na relação que tiveram com as pessoas acolhidas?

1.6 Quais os principais resultados retirados da aprendizagem desenvolvida que são úteis para ações futuras ou para outras instituições em idêntica posição?

1.7 Pretende continuar a trabalhar com pessoas refugiadas?

1.8 No seu caso concreto, tinha experiência anterior de trabalho com refugiados? Como se preparou para trabalhar com este grupo?

1.9 Pode indicar-nos que fatores a/o motivou a envolver-se neste processo? Voltaria a fazer o mesmo?

B – Dimensão local da intervenção

2.1 Como se articularam com parceiros (locais ou outros)? Como funcionou essa articulação? O que poderia ter corrido melhor?

2.2 Considera que a chegada dos refugiados teve algum tipo de impacto na comunidade local em que estão inseridos? (pedir para dar exemplos).

2.3 Sentiram necessidade ou consideraram útil desenvolver ações de sensibilização da população local residente para a chegada de novas pessoas? (Porquê? Quais?)

2.4 Como diria que a "população local" reagiu à chegada de refugiados? (indiferença, oposição, interesse, curiosidade? Exemplos).

2.5 Há/houve interação entre a população local e os refugiados? (Em que momentos?)

2.6 Considera que no final do período de 18/24 meses, as pessoas acolhidas estão ambientadas ao país, estão integradas, conseguiram estabelecer ligações e laços com os portugueses?

C – Participação dos refugiados

3.1 Como se envolveu a comunidade local? Tiveram muitos voluntários da sociedade local? Em que é que apoiaram? Como se envolveram os refugiados na vida da comunidade? Como se sentiu a sua presença [media, voluntário, ongs, educação, cultura - teatro, clubes locais, desporto etc]

3.2 Os refugiados tiveram interação com o país de origem ou com outros refugiados, em Portugal e/na Europa [que dinâmicas se estabeleceram? Telefonemas, visitas, correspondência - como é que isso afetou a sua inserção.

3.3 Como foram definidos os passos a seguir no processo de acolhimento? Receberam diretivas das entidades oficiais?

3.4 Acompanhou o trabalho/contacto diário com as pessoas refugiadas? Que tipo de relação estabeleceu com as pessoas refugiadas? Quais as dificuldades/facilidades sentidas no trabalho com as pessoas refugiadas?

3.5 As principais medidas que visaram os refugiados, tiveram a participação destes? Como é que ela foi efetivada?

3.6 Considera que a instituição/técnicos e os refugiados estiveram sempre num plano de igualdade na definição das prioridades e dos objetivos? Se sim, dê exemplos de situações em que a vontade dos refugiados tenha prevalecido.

3.7 Tiveram refugiados que abandonaram o país? Como lidaram com essa situação? Qual foi a reação dos outros refugiados, dos parceiros e da comunidade?

D – Dimensão política da intervenção

4.1 Sentiram que estavam a implementar uma estratégia política nacional/europeia ou as escolhas que fizeram revelam sobretudo o vosso sentir/experiência local e os resultados que consideravam necessários alcançar?

4.2 Sentiram que faziam parte de um movimento cívico mais alargado ou sentiram-se isolados ou "sem rede" de apoio?

4.3 O grau de autonomia para a gestão do processo de acolhimento nas várias fases que tiveram foi suficiente? (Pode dar exemplos?)

4.4 Como perceciona o ambiente de acolhimento no contexto local? Entende que foram disponibilizados todos os recursos e atenções ao processo?

4.5 Na sua perspetiva o que significa fazer a integração de refugiados na sociedade portuguesa? Entende que em relação aos refugiados que acolheram conseguiram fazer a integração? Pode justificar, por favor?

4.6 Em um processo que é formatado pelas entidades europeias e nacionais, considera que a voz e a vontade dos refugiados foram tidos em conta? Como é que isso poderia ser melhorado?

4.7 Quais as principais mudanças que deveriam ser instituídas para que o processo de acolhimento possa decorrer com maior facilidade?

4.8 A instituição foi contactada por entidades oficiais para receber mais refugiados para além da manifestação inicial de disponibilidade?

4.9 Se tivesse de avaliar o processo como classificaria? Como decorreu? Pode explicar? (Poderia ter corrido melhor? Em que aspetos?)

4.10 Que sugestões daria para melhorar o processo de acolhimento de refugiados em Portugal?

Muito obrigada pela colaboração!

Acompanhe-nos e subscreva a *newsletter* do
Observatório das Migrações em www.om.acm.gov.pt

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

Investigação com o apoio do Fundo Europeu para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)

FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
UNIÃO EUROPEIA
REPÚBLICA PORTUGUESA
SGMAI SECRETARIA GERAL
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
ACM
ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES, I.P.