



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Acolhimento e integração de refugiados e requerentes de asilo em Portugal: qual o papel do poder local?

Ana Margarida Quintas Rosado

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Giulia Daniele, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de História

Acolhimento e integração de refugiados e requerentes de asilo em Portugal: qual o papel do poder local?

Ana Margarida Quintas Rosado

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Giulia Daniele, Professora Auxiliar Convidada
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

novembro, 2021

“It always seems impossible until it’s done”

Nelson Mandela

Aos meus.

Agradecimentos

Dizem que a melhor vista vem depois da escalada mais difícil. Realizar uma investigação revelou-se muito mais difícil do que anticipei. Felizmente, nunca estive sozinha ao longo deste percurso.

Em primeiro lugar, quero agradecer à Professora Giulia Daniele, professora e orientadora que me guiou durante todo o processo. Obrigada pela paciência, pela eficiência e por ter simplificado tudo quanto possível. Agradecer também à colaboradora da Junta de Freguesia de Arroios que tive oportunidade de entrevistar e que tornou esta investigação mais rica.

À minha família que é sempre a minha motivação, especialmente nos piores momentos. Mãe e Pai, obrigada por me darem esta oportunidade e pelo apoio incondicional. Muitos dias foi a vontade de vos fazer orgulhosos que me fez continuar.

A todos os meus amigos que ao longo destes meses tiveram sempre uma palavra de apoio a oferecer, em especial à Pipa que esteve sempre comigo durante este caminho. Nunca teria conseguido chegar até aqui sem ela.

Obrigada a todos por me terem ajudado a chegar ao cume desta montanha. Estou pronta para a próxima escalada.

Resumo

Em 2015, com o agravar dos conflitos no Médio Oriente e Norte de África, a Europa foi assolada com uma onda de milhares de pessoas que se colocaram em fuga dos seus países de origem em busca de segurança e estabilidade. A União Europeia não enfrentava uma situação tão grave como esta desde a II Guerra Mundial.

Alguns Estados Membros foram sobrecarregados com a chegada de requerentes de asilo e refugiados como a Grécia e Itália, especialmente pela sua posição geográfica estratégica, sendo que estas pessoas chegavam principalmente pelo Mar Mediterrâneo. Em resposta a este problema, a Comissão Europeia formula a Agenda Europeia da Migração e dá-se início ao processo de recolocação de refugiados. Portugal ficou encarregue de acolher 1 642 pessoas.

O poder local e a sociedade civil revelaram-se pilares fulcrais na recolocação de refugiados em Portugal. Um pouco por todo o mundo, várias cidades e municípios foram reagindo a esta crise humanitária e hoje é clara a grande importância do poder local na gestão deste problema. Nesta dissertação, a Junta de Freguesia de Arroios foi escolhida como estudo de caso por ser a mais multicultural do país e por ser a que mais ações desenvolve e apoios presta a refugiados e requerentes de asilo a nível nacional.

Palavras Chave: refugiados; requerentes de asilo; Portugal; poder local.

Abstract

In 2015, as conflicts in the Middle East and North Africa worsened, Europe was hit with a wave of thousands of people fleeing their homes in search of safety and stability. The European Union had not faced a situation as serious as this since World War II.

Some Member States were overwhelmed with the arrival of asylum seekers and refugees, such as Greece and Italy, especially because of their strategic geographic position, since these people were arriving mainly through the Mediterranean Sea. In response to this problem, the European Commission formulated the European Agenda on Migration and began the process of relocating refugees. Portugal was in charge of receiving 1,642 people.

The local power and civil society have proven to be key pillars in the relocation of refugees in Portugal. All over the world, several cities and municipalities have been reacting to this humanitarian crisis and today it is clear the great importance of the local power in managing this problem. In this dissertation, the Arroios Parish Council (Junta de Freguesia de Arroios) was chosen as a case study because it is the most multicultural in the country and it has the most actions directed to refugees and asylum seekers at national level.

Key words: refugees; asylum seekers; Portugal; local power

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
Estado da Arte	3
Capítulo I - Objetivos e Metodologia de Investigação	6
1.1 – Problemática	6
1.2 – Definição dos Objetivos de Estudo, Perguntas de Partida e Hipóteses de Pesquisa	7
Capítulo II – A UE e a questão dos Refugiados e Requerentes de Asilo	9
2.1- Legislação Europeia	13
Capítulo III - Os Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal	14
3.1- Quem são os refugiados?	14
3.2- De onde vêm os refugiados?	16
3.3- Portugal como país de acolhimento	16
3.4- A Lei de Asilo e a experiência portuguesa com os “retornados”	17
3.5 - Legislação sobre os refugiados	20
3.6 - A política de integração para os migrantes em Portugal	20
3.7- A receção e integração de requerentes de asilo	21
Capítulo IV – A Plataforma de Apoio aos Refugiados e os Programas de Acolhimento de Refugiados	22
4.1- Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)	22
4.2- Programas de Acolhimento de Refugiados	23
4.2.1 - Programa de Reinstalação	24
4.2.2 - Programa de Recolocação	24
Capítulo V - A Câmara Municipal de Lisboa e os Planos de Acolhimento e Integração	25
Capítulo VI- Estudo de Caso – Junta de Freguesia de Arroios	29
Capítulo VII - Conclusão	33
Bibliografia	35
Anexo A - Transcrição da Entrevista a uma colaboradora da Junta de Freguesia de Arroios que trabalha diretamente na área da Cultura e dos Requerentes de Asilo e Refugiados	40

Introdução

Nas últimas décadas, tem-se verificado um crescente aumento da migração um pouco por todo o mundo. Este é o caso dos refugiados e requerentes de asilo, que dão por si obrigados a deixar o seu país de origem devido a situações de grave ameaça aos seus direitos mais básicos, à sua liberdade e até às próprias vidas. Em 2015, com o agravar dos conflitos no Médio Oriente e Norte de África, foi desencadeada uma avalanche de fugas de milhares de pessoas especialmente para a Europa, quer seja pela estabilidade democrática ou pelo nível de vida, que acabou por se tornar como que um polo de atração para estes migrantes involuntários que partem em busca de segurança. A União Europeia não enfrentava uma situação de tamanha gravidade desde a Segunda Guerra Mundial, pelo que foi obrigada a agir de maneira a assegurar os princípios de solidariedade e fraternidade que vêm com a responsabilidade internacional, ao mesmo tempo que salvaguarda os interesses nacionais dos seus cidadãos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) registou cerca de 65,3 milhões de pessoas que ficaram desalojadas. Deste número verdadeiramente impressionante, 40,8 milhões são pessoas que ficaram deslocadas internamente (ou, em inglês, “internally displaced person”), 16,1 milhões são refugiados reconhecidos no âmbito do mandato de proteção do ACNUR e, adicionalmente, 5,2 milhões são palestinianos protegidos pela Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). As restantes 3,2 milhões de pessoas, são requerentes de asilo que abandonaram o seu país de origem para tentar encontrar um lugar seguro, nomeadamente a Europa (Bazirake, 2017). Estes números são referentes apenas ao ano de 2015, quando a crise migratória na Europa atingiu proporções avassaladoras.

Com as características divisões políticas e diferentes dinâmicas internas que compõem a União Europeia, a organização tem tido dificuldades em lidar com este problema que se apresenta como comum a todos os Estados Membros. Após se assistir à situação dramática de milhares de migrantes a arriscarem a vida ao atravessar o Mediterrâneo, a primeira resposta da Comissão Europeia foi formalizar um plano de dez pontos para ação imediata, que foi subscrito pelo Parlamento Europeu e o Conselho Europeu. Os Estados Membros apoiaram também este plano e assumiram o compromisso de tomarem igualmente medidas concretas (Comissão Europeia, 2015). No entanto, esta resposta apesar de imediata, foi insuficiente e deu espaço para ações individuais em matérias muito sensíveis e que deveriam estar alinhadas, como é o caso da política de imigração e/ou a política de asilo. O medo e a desconfiança levaram alguns Estados Membros mais do que outros, a erguer “barreiras” e mesmo a encerrar fronteiras e a violar princípios básicos como a solidariedade, liberdade, democracia, igualdade, entre outros. Um pouco por toda a Europa, os partidos populistas, xenófobos e antieuropeus começam a surgir. Viktor Orbán, Presidente da Hungria, é um dos maiores promotores desta ideologia e foi o principal promotor na Europa da política de “portas fechadas” para impedir a entrada ou passagem de migrantes. Desde o início desta grave crise humanitária que o governo de Orbán adotou um modelo de gestão de fronteiras bastante restritivo, baseado sobretudo na contenção. Este modelo fechado foi até apelidado de “modelo

húngaro” (Ferreira, 2016). Em 2015, o Parlamento húngaro votou e aprovou várias medidas contra os refugiados e que vão diretamente contra as exigências estipuladas pela UE de respeito pela dignidade e humanidade dos migrantes, nomeadamente a possibilidade de recorrer ao exército para guardar as fronteiras nacionais com recurso a armamento letal contra os milhares de migrantes que tentavam entrar no país e a construção de muros e vedações fronteiriças na fronteira com a Sérvia e Roménia (Ferreira, 2016).

Segundo a Comissão Europeia, “A UE tem a obrigação legal e moral de proteger quem precisa. Os Estados Membros são responsáveis pela análise dos pedidos de asilo e por decidir quem beneficiará de proteção” (Comissão Europeia, 2015).

A chegada de milhares de requerentes de asilo a alguns Estados Membros, como é o caso da Grécia e Itália, sobrecarregou bastante os sistemas sociais destes países. Assim sendo, a União Europeia determinou então a necessidade de criação e adoção de uma política de solidariedade para com estes Estados Membros mais sobrecarregados e, em 2015, a Comissão Europeia formulou um documento intitulado “Agenda Europeia da Migração” onde define medidas concretas e coerentes para dar resposta a estes desafios relativamente ao acolhimento de refugiados.

No processo de recolocação de refugiados, Portugal viu a sua quota ser colocada na marca das 1 642 pessoas, embora o governo português tenha previamente avançado na comunicação social que teria disponibilidade para acolher em território nacional um total de 10 000 pessoas (Costa e Sousa, 2017). Comparado com outros países vizinhos, Portugal dispõe de condições políticas internas particularmente favoráveis a uma postura mais recetiva e aberta em relação aos requerentes de asilo. A ausência de uma força política forte de extrema-direita e anti-imigração facilita este clima favorável, embora alguns grupos de direita sejam abertamente xenófobos e anti-refugiados, por agora as suas atividades são limitadas e o seu sucesso eleitoral continua relativamente baixo (Costa e Sousa, 2017), ainda que seja mais elevado do que no passado.

Portugal tem enfrentado graves problemas económicos e financeiros dos quais ainda está a recuperar, resultantes de uma combinação de crises orçamentais e da dívida pública que, em 2012, impeliram o então Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, a lançar sobre o país uma onda de austeridade. Isto tem afetado claramente o nível de vida dos portugueses e de todas as pessoas residentes em Portugal (Costa e Sousa, 2017). No entanto, o governo socialista que subiu ao comando em 2015 procurou mudar esta rota da austeridade e, entre variadas ações, apelou e sublinhou a necessidade de solidariedade a nível europeu em relação a governos como o português, que estava e está a enfrentar duros desafios. Nesta perspetiva e considerando que, mesmo assim, Portugal se disponibilizou para acolher 10 000 refugiados, podemos afirmar que Portugal é um país que sabe o significado de solidariedade – não só para com os refugiados, mas também para com os estados europeus que sofrem com a grande pressão destes fluxos migratórios. (Costa e Sousa, 2017)

Estado da Arte

O sentimento anti-imigração que se tem vindo a demonstrar cada vez mais presente na Europa e que ameaça a estabilidade social, faz com que a integração de refugiados e requerentes de asilo seja um dos temas mais importantes de discussão pública atualmente. Um estudo da Comissão Europeia realizado em 2017 constatou que quatro em cada dez europeus consideram a imigração como um problema em vez de uma oportunidade (Comissão Europeia, 2017). E, adicionalmente, um outro estudo realizado em dez países da União Europeia pelo Pew Research Center constatou que mais de metade dos entrevistados disse querer menos migrantes no seu país natal (Pew Research Center, 2019). É necessário, por isso, compreender quais os fatores e instrumentos que propiciam a integração dos refugiados na sociedade acolhedora e perceber, também, de que maneira se pode maximizar a eficácia dos projetos e ações de integração. (Hynie, 2018).

Dentro dos países europeus, Portugal não tem uma tradição de acolhimento de refugiados e, por isso, não existe muito conhecimento sobre o processo de integração dos mesmos dentro do contexto nacional (Santinho, 2013; Sousa e Costa, 2017). Existe, também, uma lacuna no que toca à importância do poder local no acolhimento e integração de refugiados e requerentes de asilo. Cada vez mais podemos observar que o acompanhamento mais pessoal proporcionado pelas instituições e organizações a nível local tem dado excelentes resultados – a Junta de Freguesia de Arroios é um bom exemplo desta premissa. Muitos são os refugiados que, em Arroios, devido à ajuda e acompanhamento próximo prestado pelo poder local, conseguem formar os seus próprios negócios e estar verdadeiramente integrados dentro da sociedade portuguesa.

A literatura mais recente considera a integração como um processo bidirecional, e alguns autores escolhem até afastar-se do conceito de integração tradicional, que equivale a assimilação, e tendem a usar termos como inclusão ou participação (Hynie, 2018). Estes termos pressupõem que ambas as partes, os refugiados e a sociedade de acolhimento, necessitam de unir esforços. Ou seja, o refugiado ou requerente de asilo deve fazer por se adaptar ao estilo de vida da sociedade acolhedora (nunca sendo necessário o abandono da sua identidade cultural) e, por outro lado, a sociedade deve fazer por incluir o refugiado ou requerente de asilo, adaptar e melhorar as instituições públicas tendo em conta as suas necessidades, criar oportunidades e garantir o acesso equitativo às mesmas, garantir o acesso a recursos, processos de tomada de decisão, etc (Hynie, 2018). A integração é um processo multidimensional que envolve vários fatores distintos, e a relevância de cada fator é amplamente debatida na literatura por diferentes autores com diferentes interpretações. (Ager & Strang, 2008)

Um pouco por todo o mundo, várias cidades reagiram a esta questão dos refugiados e afirmaram a necessidade de ação e inclusividade a nível local (Bauder & Gonzalez, 2018). 55% da população mundial vivem em cidades e é estimado que em 2050, este número aumente para 68%. A grande maioria de migrantes e refugiados que entrem em países terceiros em busca de segurança vão, inevitavelmente, acabar por se dirigir às cidades. É por isso imperativo que as cidades se adaptem e consigam assegurar o acesso a uma residência legal, proteção e acompanhamento dos refugiados e requerentes de asilo. Esta

tarefa revela-se bastante difícil uma vez que os governos nacionais são os que detêm a maior parte do poder de decisão. No entanto, o poder local é crucial na gestão dos refugiados e requerentes de asilo (Agustín & Jørgensen, 2019).

A nível europeu foi lançada, em 2016, a iniciativa Solidarity Cities, onde cidades europeias fortemente motivadas pelo princípio da solidariedade, se disponibilizam para receber, acolher e prestar apoio na integração dos refugiados e cooperam entre si para criarem uma verdadeira rede coesa de apoio e inclusão (Eurocities, 2020). Dois dos melhores exemplos de cidades europeias que aderiram a esta iniciativa são: Berlim, onde o Governador Michael Müller, em 2019, afirmou “(...) Como "cidade da liberdade", Berlim sempre se identificou com a ideia de solidariedade: a nossa cidade dependia da solidariedade e da ajuda de outros, pois lutou pela liberdade depois de 1945. Essa experiência deu-nos, enquanto cidade e sociedade civil, a obrigação política e moral de estender a nossa própria solidariedade às pessoas necessitadas. O apoio que a nossa cidade dá aos refugiados, assim como o empenho pessoal demonstrado pelos muitos voluntários, testemunham a obrigação que sentimos. Berlim será também um santuário e um lugar de oportunidade para os refugiados no futuro. (...)” (The Governing Mayor of Berlin - Senate Chancellery, 2019). E Barcelona, que em setembro de 2015 colocou em prática o plano “Barcelona, Refugee City” em resposta à crise humanitária e que preparou a cidade para receber e ajudar os refugiados, prestar os serviços necessários e garantir os seus direitos. Desde então, a cidade tem trabalhado para desenvolver cada vez mais apoios e serviços eficientes que auxiliem os refugiados em todas as vertentes necessárias (Barcelona Ciutat Refugi, n.d).

As cidades, especialmente as cidades europeias que aderiram à iniciativa “Solidarity Cities” supramencionada, têm vindo a reinterpretar as políticas de migração nacionais impostas pelo estado e a desafiar a centralização do poder no governo. Berlim, como uma das cidades com mais sucesso que participa na iniciativa, é um bom exemplo visto ser uma cidade-estado dentro do sistema federal Alemão e ter autonomia no que toca a algumas áreas importantes da política. No caso da abordagem à migração, especialmente a inclusão de refugiados, Berlim formula e implementa a sua própria política em relação ao alojamento, saúde, educação, linguagem, mercado de trabalho, entre outras áreas (Koca, 2019).

Desde 2013, Berlim implementou programas que permitem que facilitem o reagrupamento familiar especialmente de refugiados sírios, em 2016 foi criado o Berlin’s Willkommen Zentrum, um centro que auxilia todos os requerentes de asilo com questões práticas e legais (Koca, 2019).

Em 2020, Berlim propôs, por iniciativa própria, um decreto para acolher 300 refugiados da Grécia até junho desse ano. Nessa altura, a Grécia tinha vários campos de refugiados com condições desumanas, como é o caso do campo Moria, que chegou a acolher mais 17.000 pessoas acima do limite. O decreto foi aprovado e propunha, entre outras coisas, a priorização do acompanhamento de menores de 16 anos, grávidas, mães solteiras com crianças de colo e pessoas que sofrem com discriminação religiosa ou devido à sua orientação sexual – acompanhamento esse mais facilmente feito a nível local (InfoMigrants, 2020).

Por outro lado, o sistema de asilo espanhol caracteriza-se por ser altamente centralizado – é o estado e só o estado que analisa e processa os pedidos de asilo e que acomoda e acolhe os requerentes de asilo, na maior parte das vezes através de organizações sem qualquer poder de decisão nesta matéria, que trabalham apenas sob instruções do estado. O sistema de asilo não inclui nenhuma cooperação entre o estado e o nível regional ou local o que, até 2015, não representou nenhum problema considerando o baixo número de pedidos de asilo dirigidos a Espanha. Tudo muda no ano de 2015, com o súbito aumento do número de refugiados a chegarem a Espanha, a sua maioria através do programa de recolocação a partir de Itália e Grécia. Barcelona rapidamente se prontificou a dar uma resposta (Garcés-Mascareñas & Gebhardt, 2020).

Barcelona tornou-se no coração de um novo fenómeno político global- o municipalismo (Gessen, 2018). O municipalismo evidencia o importante papel das cidades e aborda, entre outras coisas, as consequências ecológicas da sobrepopulação; o crescimento da fossa social, económica e ideológica entre as áreas urbanas, suburbanas e rurais e ainda a questão dos migrantes e refugiados, especialmente a partir da crise humanitária que teve início em 2015. O municipalismo é onde o local se conecta com o global, e a cidade se torna num espaço de coexistência entre iguais (Rubio-Pueyo, 2017).

Em 2015, a Câmara Municipal de Barcelona criou o plano “Barcelona Ciutat Refugi”, o seu próprio plano de acolhimento de refugiados e requerentes de asilo que se caracteriza por ser uma reação ou resposta às políticas restritas de migração do governo espanhol – apesar da disponibilidade e compromisso de receção de 17.313 refugiados (muitos provenientes do Programa de Recolocação), Espanha recebeu apenas 1.910 devido às políticas do governo (Sánchez & Sánchez, 2017). A resposta de Barcelona, assumindo-se com uma cidade refúgio, gerou uma onda de solidariedade na sociedade civil. Barcelona passou a ser vista como um lugar de solidariedade, contrastando com a hostilidade associada ao restante território administrado pelo governo espanhol – é um bom exemplo do poder do municipalismo. Ainda que o governo tome as decisões principais, o municipalismo traz espaço para políticas diárias feitas por cada um de nós que desafiem o lado menos humanitário da abordagem do governo nacional (Agustín & Jørgensen, 2019).

O plano de Barcelona assenta em quatro estratégias principais: um bom modelo de receção, o acompanhamento de refugiados já em Barcelona, a participação informada por parte da sociedade civil e ações nos países de origem dos refugiados e requerentes de asilo (Irgil, 2016). Barcelona como cidade refúgio funciona como uma campanha a nível europeu contra o clima de medo e restrição em relação aos refugiados vivido em vários Estados Membros da União Europeia (Agustín & Jørgensen, 2019).

Antes do lançamento do plano de acolhimento, Ada Colau, Presidente da Câmara de Barcelona dirigiu uma carta a Rajoy, Presidente do Governo de Espanha, onde sugeriu uma maior cooperação, se ofereceu em nome de Barcelona para receber mais refugiados e destacou o importante papel que as instituições representativas têm em situações delicadas como a crise humanitária em questão, assegurando que devem estar à altura do desafio de solidariedade e que não se trata de caridade - agir trata-se de uma obrigação (Agustín & Jørgensen, 2019). O Presidente Rajoy não só recusou a proposta,

mas recusou também tentar gerir a situação de uma maneira diferente, mais solidária e a nível local e propôs medidas que apenas trouxeram soluções temporárias e sugeriu que os cidadãos se afastassem da tomada de decisões políticas a nível local (Agustín & Jørgensen, 2019).

Em 2020, o Presidente do Comité das Regiões Europeu, Apostolos Tzitzikostas, e a Comissária Europeia dos Assuntos Internos Ylva Johansson anunciaram a união de esforços para o estabelecimento de uma nova parceria, que visa reforçar o apoio ao trabalho local realizado pelos municípios e regiões da União Europeia dentro da temática da integração e acolhimento de requerentes e asilo e refugiados. Esta parceria assenta em três vértices: promoção do diálogo aberto e regular entre as instituições da União Europeia e os órgãos de poder local; reforçar as capacidades dos mesmos e promover a partilha de experiências entre diferentes órgãos de poder local de diferentes regiões e, por fim, melhorar os dados sobre a integração a nível local (Comité das Regiões Europeu, 2020).

A parceria é baseada na cooperação entre o Comité das Regiões Europeu e a Comissão Europeia já previamente estabelecida através da Iniciativa dos Municípios e Regiões para a Integração, formulada pelo primeiro. Esta iniciativa prende-se com a criação de uma plataforma política onde os representantes políticos regionais da União Europeia podem partilhar informações, experiências e exemplos positivos de integração de migrantes e refugiados. Os principais objetivos desta iniciativa passam por dar uma voz mais forte aos órgãos de poder local, incentivar a cooperação entre localidades, cidades e regiões de pequena e média dimensão e também lutar contra a desinformação dentro deste tema (Comité das Regiões Europeu, 2020).

Capítulo I - Objetivos e Metodologia de Investigação

1.1 – Problemática

O sistema de proteção internacional tem vindo a ser colocado à prova nos últimos anos com o abrupto aumento de migrações forçadas a que temos vindo a assistir desde 2015. O fluxo de pessoas a procurar refúgio na Europa atingiu valores que não se registavam desde a Segunda Guerra Mundial, o que expôs muitas das fragilidades do sistema de proteção internacional, que claramente não estava preparado para tal pressão. No ano de 2013, António Guterres, na altura Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), classificou esta crise no âmbito das migrações forçadas como "the most dramatic humanitarian crisis that we (ACNUR) have ever faced" (Fiddian-Qasmiyeh et al., 2014: 4). A apelidada "crise dos refugiados" não é apenas humanitária, mas também política e uma verdadeira crise de valores europeus que nos tem vindo a demonstrar as graves falhas que existem no funcionamento do sistema de asilo e, pior, a grande falta de solidariedade de alguns Estados Membros e a grave inadequação da legislação comunitária e internacional (Carrera *et al*, 2015).

O mundo inteiro tem vindo a assistir a esta crise humanitária e ao sofrimento humano, particularmente no ano de 2015, em que mais de três mil pessoas morreram a tentar cruzar o mar Mediterrâneo (OIM, 2016). Na esperança de encontrar melhores condições de vida ou, pelo menos,

encontrar um lugar pacífico onde viver, milhares de pessoas optam por colocar a própria vida em risco e muitas vezes a vida de filhos menores ou outros familiares, para chegar à Europa. Parte destas pessoas são apanhadas em esquemas de tráfico humano, tornando-se vítimas, e as que de alguma forma sobrevivem e conseguem chegar ao destino final, a Europa, na maioria das vezes acabam por ficar largos períodos de tempo em asilos provisórios à espera de uma solução. Nestes campos de asilo provisório, as condições mínimas nem sempre são asseguradas.

Esta crise destaca-se pela sua grande complexidade e heterogeneidade, sendo que os refugiados têm origens diferenciadas. Além dos desafios internos que a Europa tem de enfrentar, a grave discordância entre Estados Membros sobre a matéria de asilo faz surgir conflitos entre os mesmos. Por exemplo, existe um grande contraste entre a abertura da Alemanha relativamente à entrada de refugiados e alguns países de leste que assumem uma posição fechada e hostil no que toca a este tema, como é o caso da Hungria, que gastou milhões de euros em campanhas xenófobas para enraizar cada vez mais na população este sentimento de ódio (Postelnicescu, 2016). A União Europeia viu-se então obrigada a encontrar soluções rapidamente. Estas soluções foram colocadas em prática através da criação de uma Agenda Europeia para as Migrações.

1.2 – Definição dos Objetivos de Estudo, Perguntas de Partida e Hipóteses de Pesquisa

Esta dissertação foi realizada recorrendo principalmente a dois métodos de análise qualitativa: análise documental e revisão de literatura, através da recolha, leitura e análise de variados artigos, estudos, dissertações dentro da mesma temática, notícias e outra documentação relevante; e investigação no terreno, através de uma entrevista semi-estruturada a uma colaboradora da Junta de Freguesia de Arroios diretamente envolvido com a questão dos refugiados nesta zona de Lisboa. Esta investigação foca-se, a nível cronológico, maioritariamente nos últimos cinco anos (de 2015 a 2020).

“Ao contrário do inquérito por questionário, os métodos de entrevista caracterizam-se por um contacto directo entre investigador e os seus interlocutores e por uma fraca directividade por parte daquele. Instaura-se assim, em princípio, uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, (...) o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objectivos da investigação e permite que o seu interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade” (Quivy e Campenhoudt, 1992: 193).

Antes da entrevista, foram definidos objetivos e um guião para a mesma. Optei por usar mais perguntas abertas, que dão uma maior oportunidade da inquirida se expressar livremente e não se sentir condicionada a uma só resposta objetiva, apesar de que as perguntas fechadas normalmente produzem respostas mais facilmente analisáveis, com menor dispersão e possivelmente relacionadas entre si. Por outro lado, nas entrevistas mais abertas, o entrevistado é encorajado a falar acerca de um tema sugerido pelo entrevistador, mas tendo sempre o entrevistado um papel central na condução do estudo.

No que toca à estruturação e conceição do guião da entrevista utilizada nesta dissertação, foram primeiramente definidos um conjunto de objetivos e identificados os temas pertinentes a ser abordados. De seguida, foram elaborados os tópicos de perguntas a efetuar, tendo em conta os objetivos. No entanto, e por ser uma entrevista semi-estruturada, o guião não foi usado nem olhado com rigidez. As perguntas previamente pensadas foram todas feitas, mas muitas das vezes não na ordem predefinida no guião. Optou-se, nesta dissertação, pela gravação da entrevista, de forma a evitar a necessidade de tomar notas durante a mesma, o que poderia muito facilmente criar distrações desnecessárias tanto para o entrevistador, como para a entrevistada.

Tal como recomendado por Carmo e Ferreira (1998), a entrevistada foi contactado previamente, neste caso por e-mail, de forma a garantir a sua disponibilidade para participar no estudo e de modo a explicar e deixar claro os motivos da escolha para ser entrevistada. Neste primeiro contacto foram desde logo também referidos os objetivos gerais do estudo, assim como a grande importância da sua participação e contribuição para o mesmo. Antes do início da entrevista, foi pedida autorização à entrevistada para se proceder à gravação da mesma, garantindo sempre o anonimato. A entrevista foi marcada previamente e, devido às atuais restrições relacionadas com o contexto pandémico atual, foi conduzida online, via ZOOM.

Na realização das entrevistas teve-se em conta as recomendações de Guerra (2006), nomeadamente: “Não se deve esquecer as questões prévias a colocar no início das entrevistas, tais como a explicitação do objecto de trabalho, a valorização do papel do entrevistado no fornecimento de informações considerando o seu estatuto de informador privilegiado, a duração e a licença para gravar, etc.”

A entrevista foi gravada e, posteriormente, o seu conteúdo foi transcrito integralmente, uma vez que, segundo Fortin (2003), “os dados registados devem ser transcritos antes da análise. A análise dos dados colhidos durante as entrevistas consiste essencialmente em proceder a uma análise de conteúdo”.

Inicialmente, o pretendido era contactar e entrevistar também um ou uma colaborador/a da Junta de Freguesia do Lumiar e, tendo informação sobre ambas as freguesias, compará-las. No entanto, devido à conjuntura pandémica atual, a Junta de Freguesia do Lumiar não se demonstrou disponível para participar. Em alternativa, escolhi apenas focar-me na Junta de Freguesia de Arroios, a mais multicultural de Lisboa – a ação a nível local é muito importante e nunca deve ser menosprezada, principalmente quando se trata de um assunto tão sensível como o dos refugiados, pessoas que necessitam de um acompanhamento continuado, de cuidados e apoios muito específicos que só podem ser dados através de entidades que realmente atuem no terreno e estejam próximas destas pessoas, ou seja, através do poder local composto pelas autarquias locais (onde se inserem os municípios) as freguesias e os respetivos órgãos de poder local: a Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia.

A pergunta orientadora desta dissertação é: “qual o papel do poder local no acolhimento e inclusão dos refugiados?”. Adjacente a esta pergunta, surge uma pergunta complementar: “qual a importância da Junta de Freguesia de Arroios na inclusão dos refugiados, enquanto freguesia mais multicultural do

país?”. Foi a partir destas duas questões que orientei a minha investigação. Desde logo, fez todo o sentido escolher este como tema a explorar porque, além de nunca ser demasiada toda a atenção que se possa trazer para esta questão, a literatura disponível, especialmente a literatura dedicada especificamente ao caso de Arroios, é quase nula, apesar desta região de Lisboa ser a mais rica em termos culturais e já estar familiarizada com o processo de acolhimento e acompanhamento de pessoas estrangeiras que escolhem Arroios como sítio para se fixarem e constroem uma vida melhor para si e as suas famílias.

Com esta investigação pretende-se, primeiramente, que se perceba como esta crise humanitária é percebida e tratada dentro da União Europeia, como esta é vista pelos diferentes Estados Membros e quais as soluções apresentadas. Pretende-se ainda observar criticamente o contexto no qual os refugiados são percebidos na União Europeia e também o desenvolvimento (ou a falta do mesmo) da política europeia comum de asilo. Em seguida, o objetivo é explorar mais a fundo a resposta portuguesa, a política de integração de migrantes em Portugal, compreender quais os mecanismos adotados, perceber como se processa a jornada de uma pessoa que apresenta um pedido de asilo a Portugal e como é feito o acompanhamento dos requerentes de asilo por parte das instituições locais (câmaras municipais/juntas de freguesia) até receberem o título de refugiados e também daí em diante. A população portuguesa é familiarizada com os chamados “retornados” que, antes desta, constituíram a primeira grande onda de “migrantes” que Portugal recebeu. Posto isto, foi feita uma pesquisa sobre esta experiência com os “retornados” e como esta influenciou e influencia a resposta da população portuguesa a esta nova onda de migrantes. Além disto, o objetivo primordial desta investigação é compreender qual o papel da Junta de Freguesia de Arroios na receção, acolhimento e inclusão dos refugiados.

As hipóteses de pesquisa levantadas por esta investigação vão em diferentes direções analíticas: uma das primeiras e mais relevantes questões é que, em Portugal, o conceito de refugiado está ainda muito disperso. Quando se fala em refugiado, acaba por se abafar ou menosprezar uma realidade que se revela muito mais complexa e problemática: a verdade é que a esmagadora maioria dos refugiados em Portugal são apenas requerentes de asilo, o que desde logo limita o acesso destas estas pessoas a uma integração efetiva no país que os recebeu e os impede de gozar em pleno dos seus direitos enquanto cidadãos. Consequentemente, uma outra hipótese que decorre desta situação é que, devido a esta desproteção sistemática morosa, muitos requerentes de asilo são impelidos a sair de Portugal e procurar apoio e proteção noutro país europeu.

Capítulo II – A UE e a questão dos Refugiados e Requerentes de Asilo

A assinatura do Tratado de Amesterdão de 1999 foi o primeiro momento em que a União Europeia estabeleceu uma política comum de asilo. Segundo este tratado, todos os requerentes de asilo tinham direito ao mesmo processo de tratamento justo em qualquer Estado Membro em que procurassem asilo. No entanto, a realidade estava longe desta promessa. Esta política comum foi bastante criticada,

especialmente por colocar em desvantagem países com mais facilidades de acesso devido às suas extensas fronteiras – como Itália, Grécia, Espanha e Malta – e que, por esse mesmo motivo, receberiam muitos mais requerentes de asilo do que os restantes. Este problema de partilha de responsabilidade esteve sempre latente e, apesar de alguns Estados Membros terem aderido ao disposto no Tratado de Amesterdão, a maioria não demonstrou interesse nem esforços em trabalhar nesta abordagem de política comum de asilo (Murray *et al*, 2018).

A gestão da situação dos requerentes de asilo e refugiados que chegaram a território Europeu nos últimos anos é, atualmente, um dos principais desafios da União Europeia. Os mecanismos de resposta a esta crise humanitária colocam à prova a capacidade de gestão da UE em relação a assuntos bastante complexos e delicados. A resolução desta crise poderia ter sido um triunfo coletivo da UE, se os Estados Membros tivessem unido esforços e trabalhado em conjunto para um objetivo comum. No entanto, a falta de solidariedade, a incoerência e a incapacidade de encontrar uma resposta é evidente – alguns Estados Membros optaram mesmo, ainda que contra todos os ideais da União Europeia, pela adoção de políticas de asilo cada vez mais restritivas e severas (Ferreira, 2016).

Embora se tenham convocado várias reuniões especificamente com o Conselho Europeu, numa altura em que era urgente traçar um plano de ação comum, não se chegou a uma conclusão consensual. As reuniões serviram, no entanto, para revelar que a maioria dos países participantes priorizam cegamente os interesses nacionais, que a parte institucional da UE está ainda bastante limitada e que existe uma grande falta de adesão e respeito pelos valores da União Europeia (Murray *et al*, 2018). Estes estados parecem querer resolver esta crise por si próprios através de medidas extremas em vez de contribuírem para a formulação de uma solução comum a nível da União Europeia. Mais recentemente tem-se assistido a uma forte oposição a nível governamental à liderança política da UE por parte de estados europeus onde os ideias de extrema-direitas começaram a brotar. Um destes exemplos é a Hungria, onde o Primeiro-Ministro Viktor Orban, em 2016, emite um referendo sobre a proposta de distribuição dos refugiados entre os Estados Membros da União Europeia onde claramente desafia a capacidade de elaboração de políticas da União Europeia. Apesar do referendo não ter sido aceite, a intenção do governo húngaro permaneceu a mesma e constitui não só uma contestação, mas também uma oposição direta e agressiva à autoridade e ao quadro jurídico da União Europeia (Murray & Longo, 2018).

Em outubro de 2015 teve lugar uma reunião do Conselho Europeu onde, segundo o autor Vacca (2015), em vez de se avançar no reforço da resposta da União Europeia à crise humanitária dos refugiados, transformando os mecanismos de emergência da altura em soluções permanentes e progredindo rumo a uma política única de asilo, migração e gestão de fronteiras da UE, a maior parte do tempo foi passado a tentar convencer governos como o da Hungria e aceitarem a comprometerem-se a cumprir pequenos compromissos feitos nas semanas anteriores que até agora não tinham sido respeitados pelos mesmos. Esta incapacidade de chegar a um acordo e a consequente incapacidade da

UE responder às necessidades dos refugiados e requerentes de asilo representa uma grande crise de valores que está longe de ser resolvida (Murray & Longo, 2018).

Acerca do problema de partilha de responsabilidades, pouco foi feito ao nível da UE. Entre 2015 e 2016, um pequeno número de Estados-Membros acarretaram um fardo excessivo e desproporcional em relação a outros Estados-Membros para conseguirem dar resposta ao número crescente de requerentes de asilo (Longo e Pretelli, 2014). Estes estados são, como mencionado em cima, principalmente: a Itália, onde o número de entradas de refugiados por mar ultrapassou os 153.000 em 2015 e 177.000 em 2016; a Grécia, que contou com 1.033.000 pedidos de asilo em 2015 e 175.000 em 2016 (OIM, 2016); Espanha e Malta. Os padrões de partilha de responsabilidades continuam, portanto, bastante assimétricos e o Sistema Europeu Comum de Asilo, com o sistema de Dublin no seu núcleo, continua profundamente imperfeito e inadequado (Murray & Longo, 2018).

A Convenção de Dublin, de 15 de junho de 1990, determina o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado Membro das Comunidades Europeias. Esta Convenção atribui a responsabilidade primária pela receção e análise de um pedido de asilo ao Estado Membro que desempenhou um papel mais importante na entrada do requerente na União Europeia (normalmente trata-se do Estado através do qual o requerente de asilo entrou na UE). O Regulamento de Dublin III foi aprovado em junho de 2013 no sentido de aplicar reformas para melhor enfrentar as pressões sobre as capacidades de acolhimento e melhorar o funcionamento dos sistemas de asilo dos Estados Membros (Comissão Europeia, 2014). Contudo, este sistema foi muito criticado por não dar resposta suficientemente rápido a reclamações graves, bem como por impôr encargos muito diferentes e injustos aos diferentes Estados Membros. (Conselho da Europa, 2015). Estas críticas culminaram em meados de 2015, quando o sistema ruiu sob os grandes fluxos migratórios de refugiados em direção à Europa Central e Oriental, principalmente.

A Alemanha, atendendo a esta situação, suspende o sistema de Dublin em 2015 e declara que todos os requerentes de asilo (principalmente sírios) serão recebidos e bem vindos a permanecer na Alemanha (Dernbach, 2015). Esta decisão, apesar de ter sido unilateral, foi reconhecida pela Comissão Europeia como um “ato de solidariedade europeia” (Dernbach, 2015). Esta ação colocou automaticamente a Alemanha na liderança do debate sobre os requerentes de asilo. No entanto, a sua abordagem não foi seguida (e, em alguns casos, nem foi aceite) por vários dos outros Estados Membros. Muitos governos revoltaram-se contra a política de asilo de Merkel (Christidis *et al*, 2016).

Esta crise humanitária tem sido agravada por partidos políticos populistas que têm vindo a ganhar expressão dentro de muitos Estados, que pregam fortes políticas anti-imigração. Partidos como o Ressement National de França (antigo Front National), Alternative für Deutschland, na Alemanha, o UKIP do Reino Unido, a Lega de Itália e Golden Dawn na Grécia, principalmente, apoiam abertamente medidas e tendências de exclusão. A expressão “Islamização da Europa” tem sido cada vez mais usada por alguns meios de comunicação e poucas vozes dentro da União Europeia se fizeram e fazem ouvir para contrariar estas perigosas ideias.

Portugal, no que toca ao fluxo de requerentes de asilo, é um país menos procurado comparativamente com os seus vizinhos europeus. Isto feve-se a alguns fatores. Geograficamente, Portugal fica longe do centro da Europa e as linhas aéreas diretas com os países de origem da maioria dos refugiados são praticamente inexistentes, tornando o acesso mais difícil. Portugal é também percepcionado como um país pobre e pouco atrativo em termos de ofertas de emprego. Aos olhos de quem procura estabilidade e segurança, Portugal funciona apenas como porta de passagem para o resto da Europa. Além disto, a excessiva burocratização que dificulta e atrasa a plena integração também tornam o país menos atrativo. (Santinho, 2013). No entanto, face à grave crise humanitária de 2015 que assolou a Europa, Portugal aderiu aos esforços para criar um sistema de repartição justa de refugiados pelos Estados Membros e adotou uma posição imensamente recetiva, demonstrando vontade e capacidade para aceitar 10 000 refugiados (Costa & Sousa, 2017).

Desde 2015, Portugal tem honrado e aumentado os seus compromissos com a União Europeia de proteção internacional, o que não se verifica em grande parte dos restantes Estados Membros. Quer seja através da recolocação entre Estados Membros – nomeadamente com Itália e Malta, que recebem grande parte dos migrantes resgatados no mar Mediterrâneo – ou através do Acordo Bilateral com a Grécia. Por outro lado, Portugal tem também um grande compromisso com a reinstalação de refugiados já com estatuto reconhecido e estabelecidos noutra país, como é o caso do Egito, Turquia ou a Jordânia (Sousa *et al*, 2021).

O processo de recolocação de refugiados em Portugal teve como pilar fulcral, em particular, as instituições de acolhimento que se expressaram abertas à receção de refugiados, como é o caso de: o Conselho Português para os Refugiados (CPR) que se destaca por ter sido a primeira organização não governamental a dedicar-se exclusivamente à questão do acolhimento de refugiados; o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, com o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados); o Ministério da Educaçã; 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, entre outras. Além das instituições mencionadas, a sociedade civil teve e tem também um papel de elevada importância nesta temática.

Apesar da grande força de vontade, há uma inexistência de experiência prévia no trabalho com pessoas refugiadas e requerentes de asilo, ainda que a maioria destas instituições de acolhimento já tivessem alguma experiência de trabalho com grupos sociais particularmente frágeis. As instituições vêem-se, portanto, sem estrutura e sem capacidades de dar respostas específicas às necessidades destas pessoas, dependendo muitas vezes apenas das práticas preexistentes na área social na qual trabalhavam ou, em muitos casos, da intuição dos técnicos e dos voluntários, resultando numa grande sobrecarga de trabalho para estes.

Em Portugal, para além de Lisboa, várias Câmaras Municipais têm formulado Planos Municipais para a Integração de Migrantes que consistem em documentos que apresentam as estratégias de atuação

das diferentes entidades e instituições que atuam na área das migrações a nível local e que contribuem para a integração dos migrantes na sociedade portuguesa. Estes planos revelam ser uma estratégia fundamental para uma gestão mais adequada dos fluxos migratórios e contributo para o desenvolvimento local. Atualmente, as Câmaras Municipais que se destacam na conceção e aplicação de Planos Municipais para a Integração de Migrantes são a Câmara Municipal de Aveiro com o Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Oliveira do Bairro 2020-2022; a Câmara Municipal de Beja com o Ferreira Intercultural Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Ferreira do Alentejo 2020-2022 e o Integra 3G Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Odemira 2020-2022; a Câmara Municipal de Castelo Branco com o Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco 2G 2020-2022 e o MIXin 2 Plano Municipal para a Integração de Migrantes do Município do Fundão 2020-2022; a Câmara Municipal de Coimbra com o Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Arganil 2020-2022; a Câmara Municipal da Guarda com o FigueirAcolhe Plano Municipal de Integração de Migrantes de Figueira de Castelo Rodrigo 2020-2022; a Câmara Municipal de Setúbal com o II Plano Municipal de Integração de Migrantes de Almada 2020-2022 e o Plano Municipal para a Integração de Migrantes do Montijo 2020-2022 e, por último, a Câmara Municipal de Viana do Castelo com o Viana acolhe com AMOR Plano Municipal para a Integração dos Migrantes de Viana do Castelo 2020-2022. (ACM, s.d.)

Algumas Juntas de Freguesia também se disponibilizaram para receber, acolher e integrar refugiados e requerentes de asilo, apesar de em menor número em geral. A Junta de Freguesia de Arroios, que será o caso de estudo desta dissertação, destaca-se a nível nacional por ser a que mais ações desenvolve e apoios presta aos refugiados e requerentes de asilo. Mas, além desta, existem diferentes Juntas de Freguesia que de alguma forma demonstraram a sua disponibilidade para receber refugiados e que os acompanham no processo de integração. Por exemplo, a Junta de Freguesia do Lumiar, entre outras ações, aderiu ao Programa Municipal de Acolhimento a Refugiados e organiza pontualmente recolhas de bens alimentares e de primeira necessidade para o Centro de Acolhimento Temporário para Refugiados (Junta da Freguesia do Lumiar, 2016). Também a Junta de Freguesia de Benfica disponibiliza vários serviços para o apoio e acompanhamento de refugiados, entre eles a inauguração do Centro ECRI, um serviço num modelo único na cidade de Lisboa e no país, que presta informação, apoio e encaminhamento. Funciona em estreita articulação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, tem por missão “assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e proceder à instrução dos processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória” (SEF, 2021)

2.1- Legislação Europeia

Para assegurar que todos os refugiados recebam acolhimento e beneficiem de proteção internacional, na Europa existe um sistema de proteção baseado nas disposições da Convenção de Genebra de 1951. Na

União Europeia, os direitos dos refugiados constam nos regulamentos e diretivas aplicáveis e nas disposições da Carta dos Direitos Fundamentais.

Os movimentos migratórios dentro de território europeu são regulamentados pelo direito nacional em junção com o direito da União Europeia, com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e com a Carta Social Europeia, bem como outras obrigações internacionais anteriormente estabelecidas pelos Estados (Ribeiro, 2017). De destacar os artigos 18º e 19º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que dizem respeito ao direito de asilo e proteção em casos de afastamento, expulsão ou extradição, respetivamente. O direito da União Europeia garante que todos os Estados Membros tenham as mesmas regras e as apliquem da mesma forma – esta homogeneidade é importante para preservar o consenso e bem-estar.

Os Estados têm o direito de controlar a entrada, residência e expulsão de cidadãos estrangeiros, neste caso, requerentes de asilo, tendo em conta as obrigações que lhes são impostas tratados, incluindo a CEDH. O Tratado Europeu dos Direitos Humanos impõe, no entanto, algumas restrições ao direito dos Estados recusarem a entrada no seu território. O artigo 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a criação de um sistema europeu comum de asilo, tendo sido adotadas várias legislações neste sentido (Ribeiro, 2017).

Os pedidos de proteção nacional por parte de indivíduos de países fora da União Europeia são analisados pelo Estado Membro que os recebe, segundo o Regulamento de Dublin. Tal como Ribeiro afirma, “O acervo da UE em matéria de asilo só é aplicável a partir do momento em que uma pessoa tenha chegado à fronteira, incluindo águas territoriais e zonas de trânsito” (cfr. Artigo 3º, nº1, da Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE)). Relativamente a estes pedidos, o artigo 6º da Diretiva de Procedimentos de Asilo define que os Estados têm de registar os pedidos no prazo de três ou seis dias úteis.

Vale a pena ainda mencionar o artigo 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Este refere-se ao caso de haver uma alegação por parte do indivíduo de ter sido vítima de violação dos seus direitos e liberdades garantidos pelo direito da União Europeia, incluindo a violação de uma disposição da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O artigo obriga a que esse indivíduo tenha instantaneamente acesso a uma ação “perante um tribunal que inclua uma proteção judicial efetiva contra uma recusa de acesso ao território ou aos procedimentos envolvidos” (Ribeiro, 2017).

Capítulo III - Os Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal

3.1- Quem são os refugiados?

Diante da emergência deste tema no contexto internacional, surge, primeiramente, a necessidade de definir o conceito de refugiado.

O movimento de pessoas entre territórios não é uma realidade recente, muito pelo contrário. A história humana é marcada e moldada por diversas ondas migratórias de diferentes origens. Algumas de

natureza leve (por exemplo, migrações de pessoas em busca de emprego e melhores condições de vida) ou de natureza grave (como é o caso das migrações provocadas por guerras, epidemias ou tragédias naturais no país de origem).

O ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ou Agência da ONU para Refugiados “(...) é uma agência da ONU que atua para assegurar e proteger os direitos das pessoas em situação de refúgio em todo o mundo” (ACNUR, 2015). Segundo esta agência, as pessoas deslocadas recebem diferentes denominações conforme as diferentes características e contexto da sua migração e é importante saber distinguir as diferentes denominações, especialmente entre refugiado e migrante.

Os refugiados são pessoas que conseguiram escapar de conflitos armados, guerras, perseguições ou outras situações adversas que resultem em miséria, fome, doença e/ou elevados níveis de mortalidade. São comumente designados como “migrantes forçados”. Normalmente, vêm-se obrigados a atravessar fronteiras internacionais em busca de segurança nos países mais próximo visto a sua situação ser tão perigosa e precária no seu país de origem. A esperança destas pessoas é serem reconhecidos internacionalmente como ‘refugiados’ e, assim, terem acesso à assistência do Estado acolhedor e de outras organizações e serem protegidos pelo direito internacional. Na maioria dos casos, a negação de um asilo pode ter consequências fatais (ACNUR, 2015).

A Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto de Refugiados e o seu protocolo de 1967 definem quem é um refugiado e delimita os direitos básicos que devem ser garantidos aos mesmos pelos Estados. Um dos principais princípios legais fundamentais estabelecidos no direito internacional e presente neste documento, é que os refugiados não devem ser expulsos ou devolvidos a situações em que a sua vida e liberdade estejam em perigo (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, Art 33).

Vale a pena referir que a natureza da situação de um refugiado é caracterizada por uma condição incidental e transitória, o que leva a que, por vezes, não exista uma adaptação completa aos costumes e modo de viver do país recetor, visto que a principal finalidade tanto do refugiado como do seu país recetor é o retorno deste ao seu território original, assim que este conseguir oferecer e assegurar segurança e condições de vida digna (Edwards, 2017).

Já o conceito de migrante, caracteriza-se por ter uma natureza bem mais leve. Os migrantes escolhem deslocar-se principalmente para obterem melhores condições de vida, em busca de emprego ou educação ou por outras razões menores. Os migrantes continuam a gozar da proteção do seu governo de origem, ao contrário dos refugiados, e têm ainda a opção de voltarem ao seu país (Edwards, 2017). O mesmo se verifica no caso dos trabalhadores migrantes (que se definem por pessoas que vão exercer, estão a exercer ou já exerceram uma atividade remunerada num Estado onde não é nacional), segundo a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990.

Confundir estes termos pode gerar sérias consequências para os refugiados, podendo desviar a atenção dos apoios legais específicos que os refugiados precisam e prejudicar o apoio público no momento em que os refugiados mais necessitam de proteção (Edwards, 2017).

3.2- De onde vêm os refugiados?

Os requerentes de asilo que chegam a Portugal em busca de proteção internacional são provenientes de variados territórios. Segundo o Eurostat, 30% dos pedidos de asilo são feitos por indivíduos de nacionalidade síria, iraquiana e eritreia. A esmagadora maioria dos requerentes de asilo destes países chegam a Portugal através do programa de recolocação da União Europeia. Aqueles que chegam a Portugal em busca de proteção internacional de forma espontânea normalmente são cidadãos de um país onde existe uma comunidade de imigrantes em Portugal, como por exemplo Angola ou Ucrânia (OECD, 2019).

É importante referir que, dependendo do país de origem, varia a probabilidade de obter asilo em Portugal. A taxa de aceitação de pedido de asilo para indivíduos provenientes da Síria, Iraque ou Eritreia entre 2015 e 2018 foi superior a 90%. Para provenientes da Ucrânia, a taxa de aceitação é de 84%, mas o mesmo não se verifica para a República Democrática do Congo, para os quais a taxa de aceitação é de apenas 7% ou para Angola, que não viu nenhum dos seus pedidos aceite. (OECD, 2019) Isto implica que existe potencial para o desenvolvimento de redes de imigrantes o que, consequentemente, poderá querer dizer que o número de pedidos de asilo espontâneos de indivíduos desses países pode também vir a aumentar (OECD, 2019).

3.3- Portugal como país de acolhimento

Nos recentes anos, o tema das migrações forçadas e dos refugiados ganhou um grande peso e atenção na agenda internacional. Para a União Europeia, o ano de 2015 foi marcante e provocou vários desafios ao projeto europeu e à solidariedade entre os seus Estados-Membro. A grande crise migratória a que todos assistimos resultou dos múltiplos conflitos existentes sobretudo no Médio Oriente e Norte de África. A União Europeia assistiu às sistemáticas violações de direitos humanos e perseguições étnicas e políticas que provocaram uma verdadeira crise humanitária. Só no ano de 2015, cerca de um milhão de pessoas fugiu para a Europa e milhares perderam a vida antes de chegarem ao território pretendido. Por exemplo, segundo o ACNUR, em dezembro de 2015, pouco depois do início do que viria a ser das maiores crises humanitárias a que já se assistiu, 1,000,573 pessoas já teriam atravessado o Mediterrâneo em direção principalmente à Grécia e Itália. Deste número, 3,735 foram dados como desaparecidos, tendo presumidamente perdido a vida ao longo da dura e atribulada travessia.

Em comparação com outros países europeus, Portugal recebeu um número relativamente baixo de aplicações de requerentes de asilo. De 2014 a 2017, o número de pedidos de asilo em Portugal triplicou devido à grande onda de migração para a Europa em 2015/2016. De 2000 a 2014, Portugal recebeu uma média de duzentos pedidos de asilo por ano. Já em 2017, foram recebidos cerca de 1750 pedidos o que,

apesar de ser um grande aumento, continua a ser um número significativamente baixo em comparação com outros países europeus - a Alemanha, por exemplo, no mesmo ano, recebeu cerca de 222 560 pedidos de asilo e a Itália recebeu cerca de 128 850 também em 2017 (ACNUR, Eurostat, 2017). Além disso, e apesar do número das aplicações de requerentes de asilo terem vindo a aumentar em Portugal, a atribuição do estatuto de refugiado é relativamente incomum (Vieira e Marques *et al*, 2017). Em 2016 assistiu-se a um aumento acentuado da concessão do estatuto de refugiado, tendo-se registado 103 concessões, cerca de +215% do que em 2015; em 2017 registaram-se 119 concessões; 2018 registou 286 concessões perfazendo o valor mais elevado da última década; em 2019 apuraram-se 183 concessões e, em 2020, 77 concessões. (Oliveira, 2021).

Entre os anos de 2015 e 2018, requerentes de asilo e refugiados chegaram a Portugal através de principalmente duas vias distintas. Os que viajavam de forma independente e entraram em Portugal através de um pedido de asilo e os que chegaram a Portugal através de programas de recolocação da União Europeia em que o país participou (o Conselho Europeu adotou um regime de recolocação de emergência em setembro de 2015) – neste caso, Portugal acabou por receber 356 requerentes de asilo que foram recolocados a partir de Itália e 1.192 da Grécia desde 2015 até março de 2018. Entre os anos de 2015 e 2018, Portugal recebeu ainda 142 cidadãos sírios fruto dos programas de recolocação e mais cerca de 80 refugiados provenientes de outros países como Marrocos e Egito (OECD, 2019). Em março de 2021, Portugal acolheu mais 5 migrantes resgatados do Mediterrâneo e 23 refugiados naturais da Turquia ao abrigo do Programa Nacional de Reinstalação das Nações Unidas, perfazendo um total de 2674 requerentes de asilo acolhidos por Portugal até à data (República Portuguesa, 2021).

Até 2015, em Portugal, não existia um grande envolvimento da sociedade portuguesa nem de instituições ou organizações nacionais no processo de integração e hospitalidade. Derrida (2000) aborda o tema da hospitalidade intrinsecamente ligado à temática dos refugiados. O autor examina as contradições entre as leis da “hospitalidade absoluta” e as limitações legais impostas pelo Estado. Derrida afirma que a hospitalidade pode facilmente tornar-se em hostilidade devido às tensões presentes entre a ética da hospitalidade e completa abertura ao Outro e o excessivo protecionismo do Estado. Também Pitt-Rivers aborda este tema (2012) explicando que, devido ao facto dos refugiados não poderem exigir direitos num país que não é o seu, existirá sempre a possibilidade de hostilidade para com o país que o acolhe. Esta hostilidade anda, portanto, quase de “mão dada” com a hospitalidade.

3.4- A Lei de Asilo e a experiência portuguesa com os “retornados”

Pessoas requerentes de asilo são normalmente apelidadas de refugiados antes de lhes serem garantidos os seus direitos. A distinção entre estes dois conceitos é necessária. Jassouma (2017) caracteriza requerentes de asilo como pessoas a quem é negado o status de refugiado e a quem é dada proteção subsidiária ou humanitária. A estes é dado um visto de residência mais curto e sujeito a revisão a qualquer momento. Se este status for negado pelo estado, os indivíduos em causa não têm identidade política no país de acolhimento. Apesar da existência de diferentes conceitos conforme os diferentes

graus de proteção e apoio que são concedidos, no dia a dia em Portugal a generalidade das pessoas limita-se a usar o conceito de “refugiado”, o que pode vir a exacerbar o sentimento de injustiça já sentido pelos indivíduos com diferentes backgrounds nesta situação precária, quando os mesmos comparam os direitos que lhes foram concedidos. Além disso, expôr a identidade de um indivíduo como “refugiado” em público no sentido pejorativo pode também ser considerado como uma falha de proteção (Challinor, 2018).

Turk e Dowd (2014) estudaram intensivamente o conceito de “falhas de proteção” que se refere às falhas na proteção dos refugiados no que toca à legislação ou implementação da lei internacional para os mesmos. Para ser eficaz, a proteção internacional de refugiados necessita de uma base legal e institucional sólida. Para isto, são precisos instrumentos jurídicos internacionais e também a nível regional diretamente vocacionados para a proteção destes indivíduos (como é o caso da Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967). Para estes instrumentos conseguirem produzir resultados positivos, é necessário um compromisso por parte dos Estados, tanto em termos individuais, como em contexto de cooperação internacional. A nível institucional, o já mencionado Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é hoje a principal instituição global para refugiados e foi criada como entidade legal para interceder em nome dos refugiados. No entanto, o exercício efetivo do ACNUR só é possível se sustentado pelo apoio dos Estados. As falhas de proteção têm sido o principal desafio ao funcionamento prático desta instituição (Turk e Dowd *et al*, 2014). Praticamente 70 anos depois da adoção da Convenção de 1951, ainda existem lacunas críticas no âmbito do regime internacional de proteção dos refugiados que os autores Turk e Dowd (2014) agrupam em três áreas distintas e sobre as quais a comunidade se deve debruçar: lacunas de aplicabilidade, lacunas de implementação e lacunas normativas.

Para facilitar a relação entre refugiados e país anfitrião, existem mediadores, que desempenham um papel fulcral. Cabe a estes reconhecer e apontar que a resposta de um indivíduo nesta situação precária, num determinado contexto social, pode ser apenas resultado de uma orientação cultural diferente. Este esclarecimento ajuda a diminuir a sensação de incongruência que pode ser experienciada entre ambas as partes devido à aparente inadequação social. O caso português, segundo a experiência da autora Elizabeth Challinor (2018), demonstra como os atores dentro da comunidade exercem “proteção contextual”. Isto passa pela tentativa de salvaguardar os refugiados de julgamentos de valor, inquéritos intrusivos, exposição pública, entre outros. No entanto, é ainda frequente haver falhas nesta proteção contextual, por exemplo, quando se partilham inadvertidamente informações pessoais num evento de sensibilização, ainda que a intenção seja positiva.

Em Portugal, a aprovação da Lei de Asilo em 1998 demonstra o pensamento progressista da sociedade portuguesa, uma vez que já previa a proteção e integração local antes mesmo do status de refugiado ser concedido. A Lei de Asilo prevê que, uma vez aceite a examinação do pedido de asilo, é emitida aos requerentes uma autorização de residência temporária passível de ser renovada de seis em

seis meses até ser tomada uma decisão final (Challinor, 2018). Estas práticas não se observam em todos os países da União Europeia.

A licença que a Lei de Asilo concede garante os mesmos direitos que os cidadãos portugueses têm em relação à educação, emprego, segurança social e serviços nacionais de saúde, apesar de existirem algumas lacunas na implementação. Por outro lado, Cristina Santinho (2013), com base no seu trabalho de campo em Lisboa, expõe a inexistência de redes familiares e sociais de apoio que funcionem como apelo à reunificação familiar, a ausência de informações e orientações detalhadas, as enormes dificuldades que os refugiados enfrentam para encontrar alguém que os empregue e a insatisfação dos indivíduos para com o nível de vida em Portugal. Estes queixam-se da falta de subsídios e apoios que não lhes permitem viver, apenas sobreviver, e da falta de serviços de mediação linguística e cultural.

A Revolução de 25 de abril de 1974, que despoletou a descolonização, teve um impacto significativo no que toca à hospitalidade portuguesa para com os refugiados. As milhares de pessoas que se deslocaram para Portugal naquela altura tiveram uma experiência semelhante em alguns pontos com os refugiados e requerentes de asilo que chegam ao país. Estes indivíduos tiveram que partir repentinamente, apenas com os seus pertences mais valiosos e com uma urgente necessidade de arranjar casa e emprego. Neste caso, uma das diferenças é que, ao contrário dos refugiados, estas pessoas tinham laços com Portugal e esperavam que estes facilitassem o seu processo de integração. No entanto, a maioria destas pessoas não estavam dentro dos parâmetros de uma economia moral local de migração que exigia “provas materiais da sua preocupação, conexão e cuidado com os parentes que permaneceram em Portugal e com as suas comunidades de origem” (Lubkemann, 2002). Ora, perto de 40% dos imigrantes da descolonização que nasceram em África e que nunca sequer tinham visitado Portugal eram apelidados “retornados”. Segundo o autor Lubkemann (2002), este termo tinha e tem uma conotação negativa e era usado para criar uma distinção entre estes e emigrantes da Europa ou do continente Americano que mantiveram uma maior proximidade afetiva e cultural com Portugal (que teriam ascendência europeia e, por isso, seriam culturalmente superiores aos de origem africana).

Como se não bastasse, durante o período de descolonização, os portugueses enfrentavam, ao mesmo tempo, um grave recessão económica. Consequentemente, a população via as poucas ajudas financeiras atribuídas aos “retornados” como injustas, o que criou um sentimento de aversão e desconfiança. Além disso, alguns destes indivíduos possuíam um nível de educação, alguma qualificação profissional e experiência empresarial, o que lhes permitiu desenvolver lentamente os seus pequenos negócios e arranjar emprego em áreas bem qualificadas. Mais uma vez, a população portuguesa viu isto como uma ameaça e não como uma via positiva que facilitaria a integração. Importante ressaltar que todos estes factos se agravavam caso os “retornados” fossem de origem africana, sofrendo uma permanente discriminação devido à cor da sua pele (Lubkemann, 2002).

Quando Portugal se comprometeu a receber refugiados, optou por adotar uma estratégia semelhante à que adotou nos tempos da descolonização – distribuir os indivíduos pelo território de forma a facilitar a integração e potenciar o crescimento da economia. À semelhança do que se sucedeu com os

“retornados”, também os refugiados foram alvo de discriminação por medo de que pudessem ocupar cargos de emprego supostamente destinados à população portuguesa.

3.5 - Legislação sobre os refugiados

Em Portugal, o regime jurídico em matéria de asilo e de refugiados está definido na lei nº26/2014 onde estão estabelecidas “condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiárias e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária” (Ribeiro, 2017), sempre em consonância com as diretivas de procedimento de asilo do direito já existente na União Europeia, bem como as disposições da Convenção de Genebra, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a convenção Europeia dos Direitos do Homem e o seu protocolo de 31 de janeiro de 1967.

A autoridade responsável pela entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional de Portugal é o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e, em conjunto com o mesmo, o Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR) é responsável pela organização e acompanhamento dos processos associados ao asilo.

A atribuição do estatuto de refugiado, a negação do mesmo e a atribuição de proteção subsidiária estão a cargo do Ministro da Administração Interna.

Se a decisão for positiva e o pedido for admitido, é concedida a entrada em território nacional onde é emitida uma autorização de residência válida por seis meses, renováveis, segundo o art. 27º da Lei nº27/2008. Aqui começa a fase de instrução que pode durar até nove meses.

Se o pedido de asilo for recusado, o requerente é notificado e o mesmo tem de abandonar o país no prazo de vinte dias. O SEF pode promover o afastamento coercivo caso seja necessário, seguindo os termos do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Art. 21º da Lei do Asilo).

3.6 - A política de integração para os migrantes em Portugal

Em Portugal, todos os migrantes independentemente da sua categoria de migração, beneficiam de uma panóplia de serviços de integração prestados pelo Alto Comissário para as Migrações. Existem Centros Nacionais de Apoio ao Migrante (CNAIM) em três pontos do país: Porto, Lisboa e Faro. É a estes centros que os migrantes se dirigem para reunirem com, por exemplo, representantes do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, da Imigração e Serviço de Fronteiras, consoante as suas necessidades pessoais (OECD, 2019). O Alto Comissário para as Migrações desenvolveu também algumas medidas de integração em diferentes áreas. Um exemplo destas medidas é o programa Português para Todos (PPT), oferecido em conjuntos com o Instituto Português de Emprego e Formação Profissional.

Todos os requerentes de asilo passam pelo mesmo processo. O Gabinete de Asilo e Refugiados, que faz parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, é responsável pelo tratamentos de todos os pedidos de proteção internacional humanitária. Após apresentarem um pedido de asilo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), este tem sete dias para avaliar e decidir se o pedido é viável no caso do

pedido ter sido feito na fronteira, e trinta dias se o pedido tiver sido feito já no território. Se o pedido for admissível, é atribuída ao requerente uma licença de residência temporária (Autorização de Residência Provisória) que é válida por 6 meses e renovável até que o SEF chegue a uma decisão final. Esta decisão final pode ser a atribuição do estatuto de refugiado, a atribuição de proteção subsidiária ou a negação de proteção internacional. A autorização de residência para refugiados é de cinco anos e, no caso de indivíduos sob proteção subsidiária, é de três anos (OECD, 2019).

3.7- A receção e integração de requerentes de asilo

O processo de receção e acolhimento de requerentes de asilo que chegam a Portugal difere conforme o modo de chegada ao país. No caso de chegarem clandestinamente por via terrestre ou marítima, após interceção por parte da polícia são direcionados para o SEF onde permanecem indeterminadamente até a sua situação ser confirmada. Após confirmação da sua história e depois de serem autorizados a entrar em Portugal como requerentes de asilo, são canalizados para o Centro de Acolhimento de Refugiados na freguesia de Bobadela, município de Loures, onde ficam até 3 meses no máximo, ou até atingirem a maioridade. Caso tentem entrar clandestinamente em Portugal por via aérea, são desde logo direcionados para o Centro de Instalação Temporária, ainda no aeroporto, de onde não podem sair até ser confirmada a sua situação. Depois de obtida a autorização de entrada no país, são então encaminhados para o Centro de Acolhimento de Refugiados, com condições semelhantes aos requerentes de asilo mencionados em cima. Já no Centro de Acolhimento de Refugiados, os requerentes de asilo são entrevistados por técnicos de serviço social e serão eventualmente sujeitos a um rastreio de saúde no Instituto de Higiene e Medicina Tropical. De notar que os requerentes de asilo têm de se deslocar às instalações sem acompanhamento local. (Santinho, 2016) O Conselho Português para os Refugiados (CPR) acompanha os requerentes de asilo numa fase inicial, providenciando aconselhamento jurídico sobre o processo de asilo principalmente. O CPR tem também um centro de receção onde fornece abrigo, um subsídio mensal e atividades que promovam a integração, como workshops e formações. (Santinho, 2016)

A partir do momento em que o requerente de asilo recebe a licença de residência temporária, o caso passa para as mãos de um Comité liderado pelo Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS, que visa “garantir a proteção e a inclusão social das pessoas, reconhecendo os seus direitos, assegurando o cumprimento das obrigações contributivas e promovendo a solidariedade social.” PAISS, 2018). O resto do comité é composto pelo SEF, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) o Alto Comissário para a Migração (ACM), o Conselho Português para os Refugiados (CPR), o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) (OECD, 2019). Todas estas entidades têm a responsabilidade de efetuar o acompanhamento ao nível dos programas de acolhimento.

O comité decide, consoante o perfil dos indivíduos, a melhor localização dentro do país para os realojar. O objetivo desta política é que todos os requerentes de asilo sejam distribuídos uniformemente pelo território (Oliveira, 2020).

Enquanto os requerentes de asilo aguardam a decisão final sobre o seu pedido, são acompanhados diretamente pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, se estiverem localizados na zona de Lisboa, ou pelo Instituto da Segurança Social se estiverem localizados noutra parte do país. Apesar de estarem sob a responsabilidade direta destes dois organismos, os restantes membros do comité também contribuem para o plano de integração consoante a sua especialidade (por exemplo, o IEFP oferece apoio na área da procura de emprego). Assim que os requerentes de asilo receberem proteção internacional, deixam de beneficiar destes apoios nos termos que até então têm beneficiado.

Atualmente, são três as principais caracterizações para os refugiados em Portugal: os refugiados acolhidos ao abrigo do Programa de Reinstalação; os refugiados acolhidos ao abrigo do Programa de Recolocação e os refugiados espontâneos. O Programa de Reinstalação é coordenado pelo ISSS e o Programa de Recolocação é coordenado pelo SEF. O Programa de Recolocação é visto como “uma medida de solidariedade entre Estados-Membros, apoiando os países de primeira linha na crise do Mediterrâneo, Grécia e Itália, uma vez que estes países não têm capacidade de resposta para o acolhimento de todos os refugiados que chegam às suas fronteiras” (Ribeiro, 2017).

Capítulo IV – A Plataforma de Apoio aos Refugiados e os Programas de Acolhimento de Refugiados

4.1- Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)

A Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR - <http://www.refugiados.pt/>) foi criada em Portugal no final do ano de 2015 como resposta da parte da sociedade civil portuguesa à crise humanitária emergente. Esta plataforma foi criada por trinta organizações fundadoras, entre as quais podemos encontrar o Conselho Português para os Refugiados (CPR), a Cáritas Portuguesa, a Comunidade Islâmica de Lisboa (CIL), o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), a Comunidade Vida e Paz, e várias outras organizações de diferentes ramos. Nos dias de hoje, já várias centenas de outras organizações se tornaram membros da PAR (Vieira e Marques *et al*, 2017).

A missão principal da PAR é “(...) promover uma cultura de acolhimento e apoio aos refugiados, tanto na sociedade portuguesa como nos países de origem e transitórios” (Vieira e Marques *et al*, 2017). É composta por centenas de instituições da sociedade civil com experiência/meios/vontade de acolher pessoas com necessidade de proteção internacional. Todos os membros e parceiros se dedicam ao combate ao pensamento nacionalista e à xenofobia e lutam por desenvolver mecanismos de mediação intercultural que facilitem a inserção dos refugiados na sociedade portuguesa.

A Plataforma divide a sua ação e três eixos principais: PAR Linha da Frente; PAR Famílias e PAR Sensibilização. O PAR Linha da Frente - ou o Projeto PAR - tem como objetivo prestar apoio aos refugiados nos países de origem ou transitórios, angariando fundos para aplicar no apoio ao trabalho local com refugiados, permitindo-lhes viver com mais dignidade e segurança. Este trabalho é feito diretamente através da Cáritas e do Serviço Jesuíta aos Refugiados (PAR Linha da Frente - Apoio aos Refugiados no Líbano, 2016). Este eixo incluiu, inicialmente, um projeto de financiamento das missões humanitárias no Líbano e, posteriormente, desenvolveu um projeto de voluntariado para apoio do trabalho de acolhimento de emergência na Grécia. Em dois anos e meio de trabalho no local, participaram 120 voluntários (PAR Linha da Frente, 2021).

O PAR Famílias funciona através de instituições/organizações que se interligam de forma complementar com o Estado e se disponibilizam para acolher e integrar famílias refugiadas. O processo de integração é feito à escala local e durante dois anos. O principal objetivo é que estas famílias se tornem autónomas de forma progressiva – isto implica, além de muitos outros fatores, a inserção dos adultos no mercado de trabalho e das crianças na escola. As instituições de acolhimento, de forma a tornar este processo de integração possível, asseguram principalmente seis fatores: alojamento autónomo, alimentação e vestuário, apoio no acesso à saúde, apoio no acesso à educação, apoio no acesso ao trabalho e apoio na aprendizagem da língua portuguesa. Além destes seis fatores mais práticos, é também necessário que as instituições façam por assegurar o respeito pela cultura, costumes e religião das famílias beneficiárias e inculquem na sociedade civil um sentimento de compreensão e fraternidade através da sensibilização. A PAR recebeu, até hoje, 163 famílias que contaram com 378 adultos e 381 crianças (PAR Famílias, 2021).

Em relação ao PAR Sensibilização, este eixo é fulcral pois define corretamente quem são os refugiados que Portugal acolhe e quais são os seus direitos e deveres. A PAR contribui bastante para a divulgação e sensibilização da sociedade portuguesa em questões relacionadas com este tema, nomeadamente no que toca à integração de refugiados, as políticas e medidas de acolhimento em vigor e também no que toca às questões relacionadas com a crise de refugiados a que se assistiu/assiste no continente Europeu. Este eixo demonstra o lado interventivo da PAR, que se predispõe a defender a população refugiada em Portugal e melhorar os mecanismos, regras e políticas de acolhimento. Para educar cada vez mais a comunidade, são realizadas recorrentemente várias ações de sensibilização e esclarecimento sobre a natureza, as características, necessidades e oportunidades que o acolhimento de refugiados traz (PAR Sensibilização, 2021).

4.2- Programas de Acolhimento de Refugiados

Em 2015, a União Europeia, de forma a tentar lidar com as consequências profundas da crise humanitária que se desencadeou, desenvolveu vários programas, com destaque para dois focados na reinstalação e na recolocação dos refugiados. O objetivo principal de ambos os programas, embora admitam diferentes tipos de processos em diferentes escalas, é dar uma resposta cada vez mais rápida e

mais eficaz aos refugiados e evitar a permanência dos mesmos em campos de refugiados por tempo indeterminado, nomeadamente sem condições básicas de vida.

4.2.1 - Programa de Reinstalação

Segundo o ACNUR, o Programa de Reinstalação consiste na “seleção e transferência de refugiados de um primeiro país de asilo em que se encontram em situações precárias, por vezes ao longo de gerações, para um país que aceita acolher e conceder-lhes um direito de residência permanente” (Ribeiro, 2017). Os refugiados ao abrigo deste programa vêm de fora da União Europeia. O processo tem início com a identificação por parte do ACNUR de refugiados que se encontrem em situação de risco no seu primeiro país de asilo. É dada prioridade a refugiados com problemas de saúde, que sejam beneficiários de reagrupamento familiar ou ainda mulheres e crianças. O ACNUR, depois de identificados os possíveis candidatos ao programa, submete uma lista aos responsáveis pelo acolhimento no novo país de asilo. Como Ribeiro afirma na sua dissertação intitulada “Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal” (2017), o Programa de Reinstalação Português foi criado através da Lei n.º15/98 de março (atual Lei n.º27/2008, de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º26/2014, de 5 de maio). Foi determinado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º110/2007 de 21 de agosto que Portugal tem condições para acolher, anualmente, pelo menos 30 pessoas ao abrigo deste programa. Atualmente, este número já duplicou.

Os refugiados aceites, quando chegam a Portugal, recebem o estatuto de refugiado e são acolhidos pelas entidades que têm protocolo com o SEF em matéria de acolhimento. São estas entidades que ficam responsáveis por assegurarem alojamento, alimentação, saúde, acesso à educação, promoção da aprendizagem da língua portuguesa, acesso ao emprego e apoio financeiro. Estes protocolos têm a duração de nove meses. Se ao fim deste tempo, os refugiados ainda não estiverem integrados, transitam para o ISS que, em conjunto com os restantes membros do Grupo Operativo, darão respostas às diferentes necessidades dos refugiados. (Ribeiro, 2017)

4.2.2 - Programa de Recolocação

Este programa foi criado para assistir os refugiados que já estão em solo Europeu, mas em situação mais precária, normalmente em Itália e Grécia. Este programa é coordenado pelo SEF e resulta da resposta do Governo Português à crise humanitária de 2015, quando a União Europeia se viu assolada com a chegada de milhares de cidadãos de países como a Síria, Iraque, Eritreia, entre outros.

O Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia das Migrações em Portugal, criado em 2015, que coordena este programa, é composto pelo SEF, o ISSS, o IEFEP, o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), a DGS, a DGE e o ACM. Além destas entidades, podem ainda ser convocados, sempre que seja necessário, representantes das autarquias locais e de ONG's. Neste momento, fazem ainda parte deste grupo a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), a União de Mutualidades Portuguesas (UMP) e o CPR.

Até ao final de 2015, Portugal já tinha criado condições para acolher mais de 3 mil refugiados, distribuídos por 112 municípios portugueses. A recolocação dos indivíduos baseou-se em vários critérios, tais como: a descentralização dos refugiados para evitar a sua concentração nas grandes cidades; dar resposta as várias necessidades de cada pessoa em matéria de alojamento, alimentação, emprego, educação, saúde e acesso à instrução de língua portuguesa; escolher um acolhimento que fomente a autonomia, entre outros.

Neste programa, os refugiados são acolhidos por instituições distribuídas pelo território nacional que serão responsáveis pelos mesmos durante um período de 18 a 24 meses. A tarefa de escolher qual entidade ficará responsável por um requerente de asilo fica a cargo do Alto Comissariado para as Migrações através do Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR). Esta decisão tem em conta qual é o melhor “match” possível. Leva em consideração o contexto atual do requerente de asilo e também o seu background, a sua formação académica (se existente) e ocupação anterior no país de origem. Através de todos estes fatores, é escolhida qual a entidade mais adequada e que consegue fazer com que a integração do requerente de asilo seja o mais fluída e eficaz possível. Estas entidades fornecem também um subsídio mensal. O programa é financiado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração da União Europeia. A entidade de hospedagem recebe um montante fixo 6 000€ por cada requerente de asilo que acolherem (OECD, 2019).

Perto do final do programa de integração, inicia-se uma fase de “phasing out” que tem o objetivo de preparar a saída dos refugiados do programa de recolocação. É iniciado seis meses antes do fim previsto do programa. Daí em diante, o protocolo diz que os refugiados receberão assistência social através dos Gabinetes de Apoio Social que monitorizarão a situação de cada indivíduo (OECD, 2019). Os refugiados que não estejam integrados no final no programa serão acompanhados pelo ISSS e ACM. É importante notar que os procedimentos acima descritos normalmente não decorrem de maneira fluída, apesar de serem apresentados como tal ao público.

Capítulo V - A Câmara Municipal de Lisboa e os Planos de Acolhimento e Integração

Com a chegada intensa de migrantes à Europa em 2015, como referido previamente nesta dissertação, a Grécia e Itália foram dois países altamente sobrecarregados com a chegada de migrantes que entram pela primeira vez na UE pela sua posição geográfica estratégica. A Agenda Europeia para as Migrações, formulada pela Comissão Europeia para dar resposta a este enorme fluxo migratório, implementou um programa de recolocação e reinstalação, ambos descritos no Capítulo IV.

Ao abrigo do programa de recolocação, em 2015, a Comissão Europeia propôs recolocar 40.000 migrantes que se encontravam na Grécia e Itália, durante os anos de 2016 e 2017, para outros Estados Membros da UE. Em setembro de 2015, adicionalmente, o Conselho Europeu adotou ainda duas medidas a favor da Grécia e Itália que estabeleceriam um mecanismo excepcional de recolocação de cerca de 120.000 migrantes para outros Estados Membros da UE até ao ano de 2017 (Comissão

Europeia, 2014). De referir que, ao abrigo do programa de recolocação da Comissão Europeia, Itália e Grécia receberam financiamento (500€ por pessoa recolocada) no sentido de apoiar os esforços destes países na recolocação de requerentes de asilo. Está também previsto uma assistência de 6.000€ por pessoa recolocada aos Estados Membros que recebem requerentes de asilo, tendo sido atribuído o montante de 1.040 milhões de euros para a recolocação das 160.000 pessoas referidas. Estes financiamentos são possíveis através dos respetivos programas nacionais do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (Graça, 2018).

Em linha com estas medidas, o governo português, em 2015, disponibilizou-se para acolher 4.574 refugiados durante os próximos dois anos e criou o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações, coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o qual prevê a possibilidade de participação de representantes das autarquia locais e de ONGs (Alto Comissariado para as Migrações, 2015). Muitas seriam as entidades a demonstrarem a sua disponibilidade para colaborar, tendo sido listadas logo nos primeiros tempos, ofertas de acolhimento para cerca de 3.000 pessoas no Portal do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (www.refugiados.acm.gov.pt). Entre estas entidades, encontra-se a Câmara Municipal de Lisboa que, no dia 1 de setembro de 2015, através do Presidente Fernando Medina, declarou a criação de um fundo de 2 milhões de euros para serem aplicados no apoio ao acolhimento de refugiados (Graça, 2018).

A Câmara Municipal de Lisboa criou, então, um programa municipal para estipular e orientar o acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados em Lisboa – o Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx), tendo como autor João Afonso, Vereador dos Direitos Sociais, posteriormente apreciado pelo Representante Regional para a Europa do Sul do Alto Comissariado Pelas Nações Unidas para os Refugiados, pela Assembleia Municipal de Lisboa, pelo Grupo de Trabalho de Apoio aos Refugiados (criado para acompanhar o município de Lisboa nesta área) e ainda pelo Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania (Graça, 2018).

A missão principal do PMAR Lx é “o apoio ao acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados na cidade de Lisboa” e compromete-se ao “acolhimento de 500 refugiados ([sendo que] Lisboa, que detém 5% da população nacional, propões acolher cerca de 10% dos 4.574 refugiados que a Comissão Europeia prevê atribuir a Portugal)” (Câmara Municipal de Lisboa, 2015). O programa é dividido em três fases do processo de recolocação: o Acolhimento, o Acompanhamento e a Integração.

A primeira fase, o acolhimento, trata-se do primeiro momento de contacto dos refugiados chegados a Lisboa. Este primeiro momento passa pela sua receção e acompanhamento na deslocação desde o aeroporto até ao centro de trânsito, onde permanecem durante cerca de 1 mês; pelo acompanhamento individual e personalizado, com atenção especial à questão das traduções; pelo check-up a nível de saúde física e psicológica; pelo apoio na alimentação, vestuário, higiene; pelo apoio no registo e emissão de documentação necessária e pelo apoio jurídico e reagrupamento familiar, caso se aplique (CML, 2015).

A segunda fase, o acompanhamento, é aplicada após a saída do centro de trânsito e nos 17 meses seguintes. O acompanhamento individual e intensivo é feito por vários técnicos com formação nas

diversas áreas abrangidas, tal como a saúde, a educação, aulas de língua portuguesa, alimentação e vestuário, acesso a formações, validação de competências e auxílio no acesso ao mercado de trabalho (CML, 2015).

Por último, a terceira fase, a integração, dura em média seis meses. É menos intensiva do que anterior, mas mais específica. Pretende auxiliar cada pessoa individualmente tendo em conta as suas necessidades e objetivos individuais, para facilitar a integração na comunidade (CML, 2015).

Para colocar este programa em prática, foi criada uma taskforce formada por colaboradores e voluntários do município de Lisboa. Esta taskforce foi desenhada pelo Pelouro dos Direitos Sociais que, posteriormente, funda formalmente uma Equipa Municipal para o Apoio aos Acolhimento de Refugiados (EMAAR) (Graça, 2018). Para colmatar qualquer outra necessidade que os migrantes possam vir a ter, seria ainda formada uma Comissão de Acompanhamento ao Acolhimento de Refugiados em Lisboa, constituída não só pela Câmara Municipal de Lisboa, mas também pela Assembleia Municipal de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o Conselho Português para os Refugiados e o Serviço Jesuíta para os Refugiados (que atua também em representação da Plataforma de Apoio aos Refugiados). Também fazem parte desta rede, ainda que não de maneira tão prominente como os anteriores, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Governo Português através do Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração (GT AEM), a Rede Europeia de Cidades Interculturais do Conselho da Europa (ICC-CoE), a Rede Portuguesa de Cidades Interculturais (RPCI), o Grupo de Trabalho de Apoio aos Refugiados da AML, as Juntas de Freguesia de Lisboa, a Rede Social de Lisboa, Conselho Municipal de Interculturalidade e Cidadania (CMIC), e a Comissão para os Refugiados da Rede DLBC Lisboa (Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária de Lisboa) (CML, 2015).

O PMAR Lx teve início efetivo no dia 17 de dezembro de 2015, dia da chegada dos primeiro refugiados recolocados a partir da Grécia. Entre esta data e 28 de março de 2018 foram acolhidas 244 pessoas recolocadas da Grécia e Itália, sendo os seus principais países de origem a Eritreia (9%), a Síria (37,6%) e Iraque (54,8%) (CML, 2018).

Apesar do sucesso geral deste instrumento, reconhecem-se alguma dificuldades de implementação. Estas dificuldades prendem-se essencialmente com a falta de respostas adequadas e atempadas, particularmente por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) no que toca a assuntos de elevada urgência como pedidos de asilo e estatuto de proteção internacional (o tempo médio de espera por uma resposta final é de cerca de um ano). A par desta, outro problema grave e que se verifica com bastante frequência são as situações em que a renovação do documento legal é feita só após este expirar, ficando a pessoa impossibilitada de várias coisas como aceder à sua própria conta bancária ou aceder ao SNS com isenção da taxa moderadora. A demora e falta de comunicação entre o SEF e as entidades de acolhimento quando toca à assinatura dos protocolos entre os mesmos, conseqüentemente acaba por criar entraves ao pagamento da bolsa mensal de 150€ a que cada refugiado tem direito. E ainda, outra dificuldade que se encontra na implementação deste programa é a demora no processo de atribuição do

número de segurança social pois, sem este, estas pessoas não podem trabalhar legalmente nem ter acesso à aprendizagem formal e certificada da língua portuguesa (CML, 2018).

Do ponto de vista dos requerentes de asilo que usufruíram deste programa, os dois maiores problemas que foram apontados têm a ver com a grande dificuldade de subsistência com o reduzido montante atribuído pela União Europeia (150€ por mês) e o acesso ao mercado de trabalho português que é um ponto fulcral quando se fala de uma integração bem-sucedida. A formação profissional e o aconselhamento em termos de emprego são sem dúvida dois pontos que devem ser reforçados em futuras políticas migratórias a nível nacional (Graça, 2018).

Em paralelo com o PMAR Lx, um outro projeto estava em ação – o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa 2015-2017 (PMIIL). Este plano, coordenado exclusivamente pela Câmara Municipal de Lisboa, visava promover Lisboa como uma “cidade integradora e intercultural, tendo como desafios a inclusão, a participação, a economia, a demografia e o rejuvenescimento urbano” (CML, 2015). Pretendia integrar nacionais de países terceiros e assentava em três eixos prioritários: a Cidadania e Participação; o Emprego, Empreendedorismo, Valorização e Capacitação e Diversidade. De destacar ainda, enquanto instrumento de políticas públicas para a integração dos imigrantes, as seguintes áreas de intervenção focadas neste plano: o Acolhimento, a Saúde, a Participação Cívica e Política dos Imigrantes, o Associativismo, o Emprego, o Empreendedorismo, o Diálogo Intercultural e Inter Religioso, o Racismo e a Discriminação (CML, 2015).

Depois do PMIIL, a Câmara Municipal de Lisboa criou o Plano Municipal de Integração de Migrantes em Lisboa 2018-2020. Este plano pretende dar um ênfase especial à importância de dar continuidade à rede de Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes (CLAIM), expandindo-a. Estes centros revelaram ser uma peça fundamental no processo de inclusão dos refugiados, representando um apoio constante durante todo o processo de acolhimento e integração e auxiliando em diversas matérias como a regularização, questões com a nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, trabalho, saúde, educação, entre outros (CML, 2018).

O PMIML 2018-2020 é um instrumento de planeamento estratégico e intervenção local na área do do acolhimento e da integração de migrantes. Vem dar um grande enfoque à interculturalidade, por exemplo com a “DiverCidade”, o Fórum Municipal da Interculturalidade e a Festa da Diversidade: três eventos que anualmente celebram várias e diferentes culturas representativas da diversidade de pessoas que residem em Lisboa. Além desta importante vertente, o projeto promove ainda programas de formação de língua portuguesa e desenvolve iniciativas que promovam a inclusão e solidariedade com o objetivo, além da integração dos refugiados e requerentes de asilo, da sensibilização da opinião pública para este tema. As maiores linhas guia deste plano são a redução da pobreza, o combate à discriminação e racismo e tornar Lisboa numa cidade aberta onde existe convivência intercultural, multilinguismo e diversidade étnica e religiosa (CML, 2018).

A Câmara Municipal de Lisboa concebeu o PMIML com base na “(i) articulação entre as várias políticas e unidades orgânicas da CML, assim como no (ii) diálogo e parceria activa com as entidades

locais que constituem a rede de serviços de acolhimento e integração, representam as comunidades migrantes e têm uma intervenção sustentada nos territórios para combater as exclusões e as discriminações” (CML, 2018).

A estrutura do plano assenta em três eixos principais, sendo o primeiro eixo dedicado ao acolhimento e direitos - serviços de acolhimento e integração, urbanismo e habitação, educação e língua, saúde, solidariedade e resposta social; o segundo com foco na integração e participação - mercado de trabalho e empreendedorismo, capacitação e formação, igualdade de género, racismo e discriminação, cidadania e participação cívica e, finalmente, o terceiro eixo dedicado à interculturalidade - cultura, media e sensibilização da opinião pública, religião e relações internacionais (CML, 2018).

Tanto para o Plano Municipal de Acolhimento de Refugiados em Lisboa como para o Plano Municipal de Integração de Migrantes de Lisboa, os dois projetos mais relevantes para esta investigação, ainda não existem documentos oficiais ou literatura relevante que analisem e relatem os feitos destas iniciativas.

Capítulo VI- Estudo de Caso – Junta de Freguesia de Arroios

“Arroios tem agora cerca de 32 mil habitantes, incluindo uma grande parte que deixou a sua terra natal para vir para cá, numa aventura tão formidável e arriscada quanto um nascimento. Porque é que tanta gente, quando se vê obrigada a deixar o seu lar para trás, escolhe vir para Arroios? Talvez porque é um local de interculturalidade e inclusão, tornando essa transição mais fácil, recebendo todos os que chegam de braços abertos, e deixando-os à vontade para manterem os seus hábitos, as suas tradições e as suas crenças. Assim, Arroios passou a abrigar pessoas de cerca de 80 nacionalidades diferentes, oriundas de todo o mundo, que aqui têm o seu novo lar, os seus negócios, os seus filhos a crescer, enfim. Que encontram aqui tudo o que precisam para se sentirem confortáveis e seguros e construir a sua vida. E é esta diversidade que torna Arroios um lugar tão convidativo e desejado. Um porto seguro”

André Avelãs, (Ar Magazine, Nº10, março 2017).

A Junta de Freguesia de Arroios resulta da junção de três antigas Juntas de Freguesia: Anjos, Pena e São Jorge de Arroios, que hoje em dia se assumem como tendo uma identidade única. Esta Junta de Freguesia é imensamente virada para todos os seus residentes e é bastante ativa no que toca à criação de iniciativas que melhorem de alguma maneira a vida destas pessoas bem com no apoio a todos aqueles que decidam desenvolver negócios nesta freguesia. Na apresentação formal da Junta de Freguesia de Arroios no seu website oficial (<http://www.jfarroios.pt/>), deixam bem claro que "(...) a proximidade com a população é estrutural no desenvolvimento do trabalho da Junta de Freguesia de Arroios (...)”.

Como a colaboradora da Junta de Freguesia de Arroios entrevistada para esta investigação afirma, “estão contabilizados por um estudo que foi feito em 2017 pelo Instituto Superior Técnico 92 nacionalidades que residem em Arroios”, que se refletem em cerca de quarenta mil pessoas, sendo a mais multicultural das freguesias de Lisboa com uma imensa diversidade cultural. Em matéria de

projetos de inovação social, a Junta de Freguesia de Arroios recebe refugiados de vários conflitos mundiais e questões étnicas como sírios, iraquianos ou eritreus a quem prestam apoio permanente para a sua inserção e integração na sociedade portuguesa (Jornal de Arroios, Nº19, Março 2021). Destaque ainda para o programa AURA (Apoio Urgente aos Requerentes de Asilo) que surge como resposta por parte da Junta de Freguesia às múltiplas notificações da existência de requerentes de asilo, que residem no território da Freguesia de Arroios e que não dispõem de condições de alojamento dignas que garantam as mínimas condições de salubridade. Este programa, que funciona através de ações de emergência humanitária, inclui a entrega de cabazes alimentares semanais, entrega de refeições diárias, a distribuição de equipamentos de proteção pessoal como máscaras/viseiras/gel desinfetante e a distribuição, também, de kits de higiene pessoal, entre várias outras coisas (Jornal de Arroios, Nº18, dezembro 2020). A Junta de Freguesia ainda hoje trabalha para perceber a forma como o Covid-19 teve impacto e quais as sugestões para que o poder local possa dar respostas mais próximas e eficazes em tempos tão exigentes (Jornal de Arroios, Nº19, março 2021). A entrevistada mencionou ainda um apoio social criado pela Junta de Freguesia em “(...) colaboração com uma outra entidade que é o Largo de Residência, foi criado um hostel para poder receber pessoas que não tinham condições para fazer o isolamento em condições em casa, porque nestes casos, o que acontece é que vivem em casas com muitas, muitas pessoas, ou então em hóspedes que não têm grandes condições. Portanto foi criado um espaço com condições para receber pessoas e onde podiam fazer o isolamento de forma segura.”

Além destes projetos oficiais, a Junta de Freguesia faz muitos esforços no sentido de tentar chegar mais perto destas pessoas mais vulneráveis disponibilizando, por exemplo, nas palavras da entrevistada, “(...) a Biblioteca de São Lázaro onde durante dois anos seguidos decorreram cursos de português para requerentes de asilo. São cursos gratuitos, que depois não tinham a certificação necessária para o SEF ou para efeitos de legalização, mas era um esforço que se fazia de aproximação à população, um pouco no contexto de “aprender o SOS”, as coisas mais básicas para as pessoas conseguirem ter um mínimo de comodismo.”

A freguesia de Arroios, sendo a mais multicultural de Lisboa, tem trabalhado para traduzir todos os documentos de alta importância para os moradores para diversas línguas. O mais recente exemplo, dado a conhecer no Jornal de Arroios, na vigésima edição em junho do presente ano, foi o da tradução para doze línguas dos formulários de atestados de residência – inglês, francês, espanhol, russo, romeno, ucraniano, mandarim, árabe, hindi, nepalês, bangla e urdu. Esta iniciativa teve o apoio do Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes e contribui em muito para uma maior integração dos migrantes na comunidade, facilitando, a esta população mais vulnerável, o acesso à informação. Como a entrevistada refere, a Junta de Freguesia esforça-se para tornar a vida destes refugiados e requerentes de asilo o mais fácil possível, tanto que “(...) nos polos de atendimento da freguesia, todos os documentos mais oficiais estão todos traduzidos em várias línguas.”

Um dos projetos com mais sucesso da Junta de Freguesia de Arroios aconteceu em 2015 quando a Junta de Freguesia, juntamente com a Câmara Municipal de Lisboa, no âmbito do programa BIP ZIP

2014, promoveu o Projeto “1/11 Volta ao Mundo em Arroios”. Este projeto foi feito em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações, a Associação SAPANA e a Associação Jovens Seguros. O objetivo principal foi a integração das múltiplas comunidades que se inserem na freguesia e a partilha intercultural. Foram organizadas 11 semanas culturais para promover a cultura de 11 nacionalidades distintas: Guiné-Bissau, Cabo-Verde, Angola, Alemanha, Espanha, Bangladesh, Ucrânia, China, Brasil e Marrocos. Este projeto teve uma grande contribuição para a aproximação da população e o seu timing foi crucial, visto ter acontecido numa altura em que Portugal começaria a receber requerentes de asilo, que hoje em dia estão presentes no território abrangido pela Junta de Freguesia de Arroios (Arroios, 2015).

A “normalização” da presença de pessoas de outras nacionalidades foi imensamente impulsionada por este projeto, que contou com variadas atividades como workshops e jantares tradicionais, muitas delas com lugares esgotados, o que demonstra a adesão em massa da população. Algumas destas semanas culturais despertaram até o interesse da comunicação social, como foi o caso da Semana Cultural da China, que deu a conhecer este projeto através da participação da Ex Presidente da Junta de Freguesia de Arroios, Margarida Martins, do Conselheiro Cultural da Embaixada da República Popular da China, Shu Jianping e da Prof. Liu Jingwen do Instituto Confúcio da Universidade de Lisboa, ambos dois importantes parceiros na Semana da China e Arroios, num programa da RTP (Arroios, 2015).

O *Jornal de Arroios* é uma publicação trimestral gratuita, editada pela Junta de Freguesia de Arroios e está disponível em formato digital e papel. Neste jornal informa-se toda a população da freguesia de Arroios sobre os assuntos de maior relevância para a vida comunitária, sejam estes relacionados com desporto, cultura, obras realizadas na freguesia, entre outros. Existe a preocupação constante em enaltecer a multiculturalidade e promover a igualdade, solidariedade e inclusão dentro da comunidade através deste jornal. Em todas as edições desta publicação existe um espaço dedicado às diferentes etnias presentes na comunidade que é preenchido com diversos temas, como por exemplo receitas de pratos típicos de diferentes nacionalidades. A Junta de Freguesia incentiva a que refugiados e requerentes de asilo que se estabeleceram em Arroios enviem o seu testemunho, como foi o caso Alket Tafa, um albanês de 45 anos que chegou a Portugal em 2001 e que desde 2005 gere um conceituado restaurante em Arroios (Jornal de Arroios, Nº19, março 2021), onde já nasceram os seus dois filhos, uma menina de onze anos e um menino de oito, ou o caso de DingDing Zhen, uma chinesa de 28 anos que se mudou com os pais para Arroios ainda nos anos 90 (Jornal de Arroios, Nº20, junho 2021).

A Junta de Freguesia de Arroios disponibiliza também a *Ar Magazine*, uma publicação disponível em quatro línguas (português, inglês, francês e mandarim) que explora e dá a conhecer a diversidade cultural presente em Arroios e que “promove a tolerância, o respeito mútuo, o convívio, a cidadania e o conhecimento” (<http://www.jfarroios.pt/>) Esta publicação é trimestral, gratuita e é distribuída na caixa de correio dos residentes e está também disponível na sede e polos da Junta de Freguesia.

Outra das iniciativas que vale a pena mencionar é o *Arroios Film Festival*, que teve lugar entre 9 e 16 de setembro de 2017. Organizado pela Junta Freguesia de Arroios, com o apoio da Arroios TV e

outros parceiros públicos e privados, esta iniciativa teve grande abrangência (foram recebidas 3500 curtas-metragens provenientes de 122 países) e merece um lugar de destaque visto ter como premissa principal a inclusão social, económica, cultural, religiosa ou outra, entre os habitantes de Arroios, transformando a freguesia, durante este pequeno período de tempo, numa espécie de capital mundial da inclusão. A criação do *Arroios Film Festival* pretendeu usar a sétima arte como veículo para alertar consciências para esta problemática da inclusão, sendo um festival de curtas-metragens desenhado para os amantes de cinema. Este projeto foi pensado para ser um local de encontro de culturas, diferentes formas de estar e reflexão (Ar Magazine, Nº10, julho 2017). Projetos como este abrem os horizontes dos participantes e daqueles que assistem e, como é possível observar na secção “Galeria” do website oficial do *Arroios Film Festival* (<http://www.arroiosfilmfestival.com>), onde existem várias fotos do decorrer do festival, o objetivo foi conseguido de maneira excepcional – pode, com certeza, dizer-se que a inclusão, diversidade e empatia foram altamente promovidas.

Arroios é também um espaço onde florescem frequentemente pequenas associações com o objetivo de tornar a comunidade mais aberta e receptiva aos refugiados, requerentes de asilo e pessoas de outras nacionalidades residentes na área, que representam uma grande parte da população de Arroios. Um bom exemplo é o *Mob – Espaço Associativo* que nasceu em 2012 e se caracteriza por ser um espaço de encontros, espetáculos e mobilização. Esta associação tornou-se um verdadeiro portal para o encontro e partilhas das várias culturas. Em 2018, o Mob terminou o seu percurso associativo e deu lugar à atual *Sirigaita*, uma associação que promove a cultura, o associativismo e o ativismo e em que muito se fala também nos refugiados e requerentes de asilo e todos os desafios que estes enfrentam diariamente (Ar Magazine, Nº10, março 2017).

A Junta de Freguesia de Arroios criou ainda o Mercado de Culturas, em 2016, um espaço que espelha toda a dinâmica social, cultural e inclusiva de Arroios. Funciona como ponto de encontro de pessoas e culturas, recebendo vários eventos culturais, solidários, desportivos, sociais, exposições, workshops, espetáculos (cinema, teatro, música, etc), entre outros.

Para os mais pequenos, a Junta de Freguesia de Arroios disponibiliza também um jornal bianual intitulado *Jornalinho de Arroios* onde, entre várias coisas, se tenta despertar desde cedo a empatia pelo outro e se tenta normalizar e ambientar as crianças com as diferentes culturas dentro da comunidade. Isto faz-se, por exemplo, através da partilha de histórias de vida de crianças refugiadas e filhos de requerentes de asilo onde entra também a partilha da vida atual dos mesmos em Arroios (*Jornalinho de Arroios*, nº2, junho de 2017).

Além das iniciativas supramencionadas, a Junta de Freguesia de Arroios está sempre atenta às maiores celebrações das diferentes culturas presentes na freguesia e esforça-se por celebrar, de uma maneira ou de outras, estas datas que tão importantes são para os membros daquela comunidade. Exemplos disto são, por exemplo, as celebrações no Ano Novo Chinês, as celebrações no *Malanka* (ano novo dos Ortodoxos), entre outros. Estes gestos, que por vezes podem passar despercebidos, contribuem para uma maior inclusão e sentimento de partilha dentro da comunidade. É por isto que muitas pessoas

que vêm de longe (por necessidade, na maior parte das vezes), escolhem Arroios como o local onde assentar e recomeçar, sem nunca deixar para trás as origens, apesar da morosidade do processo a que são sujeitos até lhes ser atribuído o título de refugiado. Portugal é bastante aberto face à receção de requerentes de asilo e refugiados, o que é bastante positivo e não se verifica em todos os países da União Europeia. No entanto, as condições não são as mais favoráveis, como refere a entrevistada quando diz: “(...) nós abrimos as portas, mas depois não damos as condições para as pessoas se instalarem. É como se disséssemos ‘olha, a casa não tem teto nem paredes, mas és bem vindo’”. Nesta mesma linha de pensamento, a entrevistada afirma ainda que é necessário ajudar estas pessoas e dar-lhes uma oportunidade dentro da sociedade portuguesa. “Penso que o caminho a seguir é nesse sentido, de criar condições para as pessoas efetivamente se fixarem e criarem aqui novas raízes e desenvolverem os seus projetos. A esmagadora maioria destas pessoas que cá chegam não são “coitadinhas”. São pessoas que têm cabeça, são pessoas que querem fazer coisas, querem contribuir. E muitas vezes não lhes é dada essa opção.”.

Com a chegada súbita do Covid-19, a Junta de Freguesia de Arroios esforçou-se para prestar apoios ao refugiados e requerentes de asilo que já previamente se encontravam numa situação mais delicada do que é a normalidade, disponibilizando-se para receber e acolher pessoas portadoras de Covid-19 assintomáticas e sem condições habitacionais. Na sequência do volume de situações de requerentes de asilo em situação de sobrelotação em alguns alojamentos localizados em Arroios, a Junta de Freguesia, em parceria com a Câmara Municipal de Lisboa, o Largo Residências, o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo e o Centro Hospitalar e Universitário Lisboa Central, providenciou o apoio de refeições, produtos de higiene, roupas, medicação e equipamento de proteção individual que é essencial nos dias de hoje. Ao mesmo tempo, a Junta disponibiliza apoio psicológico à comunidade a atendimento social (Jornal de Arroios, Nº16, junho 2020).

Pré pandemia, a entrevistada afirma que também existiam bastantes iniciativas direcionadas aos refugiados e requerentes de asilo “(...) através da colaboração com diferentes instituições. Por exemplo, através do ACM [Alto Comissariado para as Migrações] sempre houve colaborações mais de cedências de espaços e utilização de estruturas da própria Junta ou colaborações mais formais de protocolos com instituições, ou mesmo através de apoios sociais de famílias que nos eram enviadas através dessas instituições, sinalização de famílias ou pessoas que precisavam de algum tipo de apoio”.

Capítulo VII - Conclusão

Em 2015, com o agravar dos conflitos no Médio Oriente, milhares de pessoas dirigem-se à Europa na esperança de encontrar asilo e a segurança que lhes foi roubada no seu país de origem. A União Europeia não enfrentava um desafio desta magnitude desde a Segunda Guerra Mundial e a gestão da situação dos requerentes de asilo e refugiados que chegaram a território Europeu nos últimos anos é, atualmente, um

dos principais desafios da União Europeia. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cerca de 65.3 milhões de pessoas ficaram desalojadas.

O Tratado de Amesterdão de 1999 assinado pelos Estados Membros da União Europeia estabelece que todos os requerentes de asilo tinham direito ao mesmo processo de tratamento junto em qualquer Estado Membro em que procurasse asilo, o que desde logo levantou animosidades entre os vizinhos especialmente por colocar em desvantagem países com mais facilidades de acesso devido às suas extensas fronteiras, como a Itália, Grécia, Espanha e Malta. Este problema de partilha de responsabilidade esteve sempre latente. Mais recentemente, tem-se assistido ainda a uma forte oposição a nível governamental à liderança política da União Europeia por parte de Estados europeus onde a extrema-direita começa a ganhar força.

O processo de recolocação de refugiados em Portugal teve como pilar fulcral a sociedade civil e o poder local. Além das várias instituições que se disponibilizaram a acolher refugiados e requerentes de asilo, a Câmara Municipal de Lisboa e algumas Juntas de Freguesia de Lisboa como a de Benfica, Lumiar e Arroios tiveram e têm um grande papel na gestão e inclusão destas pessoas. Especialmente a Junta de Freguesia de Arroios, caso de estudo desta dissertação, destaca-se por ser a que mais ações desenvolve e apoios presta aos refugiados e requerentes de asilo a nível nacional.

Por todo o mundo, várias cidades reagiram a esta crise humanitária e revelaram a urgência e necessidade de ação a nível local. Em 2016, foi lançada a iniciativa Solidarity Cities a nível europeu onde cidades europeias, motivadas pela solidariedade, se disponibilizam para receber, acolher e prestar apoio na integração de refugiados. Dois dos melhores exemplos de cidades que aderiram a esta iniciativa são Berlim e Barcelona.

Após meses de investigação e análise da literatura existente, podemos concluir que a resposta para o problema de gestão de requerentes de asilo e refugiados que rumam em direção à Europa em busca de segurança e novas oportunidades se encontra na potencialização do poder local. O carácter tão sensível deste problema humanitário traz a necessidade de haver um tratamento e acompanhamento faseado e prolongado, que só pode ser feito por entidades e instituições que tenham proximidade com a população e com estas pessoas. Existem vários casos que demonstram a importância do poder local, como Berlim e Barcelona já mencionados, que funcionam como exemplo de solidariedade. É importante que se atribua mais poder de decisão no que toca à gestão de refugiados e requerentes de asilo às instituições e organizações locais, para que se possam multiplicar os casos de sucesso. A nível nacional, mais uma vez, grande destaque para a Junta de Freguesia de Arroios que desde cedo se prontificou a contribuir para esta causa, sendo uma das primeiras instituições deste carácter que assumiu a iniciativa de acolher e integrar refugiados e requerentes de asilo.

Bibliografia

- ACM (2015). *Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações, Acolhimento e integração de refugiados - Manual de Procedimentos para as entidades de acolhimento*. Alto Comissariado para as Migrações.
- ACM. (n.d.). Planos Municipais para a Integração de Migrantes - ACM. Alto Comissariado para as Migrações. Acedido em 25, 2022, <https://www.acm.gov.pt/pt/web/10181/planos-municipais>
- ACNUR. (1951). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao relativa ao Estatuto dos Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.pdf)
- Ajuntament de Barcelona. (n.d.). *The Plan*. BCN Ciutat Refugi. Acedido 17 setembro, 2021, from <https://www.ciutatrefugi.barcelona/en/plan>
- Alto Comissariado para as Migrações. (2017, December). *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas*. [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_s_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b)
- Arroios, V. A. M. E. (2021, November 16). *Semana de Angola encerra projeto*. Volta ao Mundo em Arroios. Acedido 12 julho, 2021, from <http://voltaaomundoemarroios.blogspot.com/2015/>
- Bauder, H., & Gonzalez, D. A. (2018). Municipal Responses to ‘Illegality’: Urban Sanctuary across National Contexts. *Social Inclusion*, 6(1), 124–134. <https://doi.org/10.17645/si.v6i1.1273>
- Bazirake, J. B. (2017). The Contemporary Global Refugee Crisis. *Peace Review*, 29(1), 61–67. <https://doi.org/10.1080/10402659.2017.1272307>
- Berlin passes decree to take in 300 refugees from Greece. (2020, June 17). *InfoMigrants*. Publicado. <https://www.infomigrants.net/en/post/25418/berlin-passes-decree-to-take-in-300-refugees-from-greece>
- Câmara Municipal de Lisboa (2015), *Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa (PMAR Lx)*, Lisboa: CML
- Câmara Municipal de Lisboa (2018), *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa (PMIML)*, Lisboa: CML
- Câmara Municipal de Lisboa (2015), *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa (PMIIL)*, Volume 1 – Enquadramento, Síntese do Diagnóstico e Estratégia de Intervenção, Lisboa: CML
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2015). *Metodologia da Investigação: Guia para autoaprendizagem* (Vol. 3). Universidade Aberta.
- Carrera, Sergio et al (2015). *The EU's response to the refugee crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Centre for European Policy Studies.
- Challinor, E. (2018). Refugee Hospitality Encounters in Northern Portugal. *Migration and Society*, 1(1), 96–110. <https://doi.org/10.3167/arms.2018.010109>

- Comissão Europeia (2015) *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*. Agenda Europeia da Migração. Comissão Europeia, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2017) *Integration of immigrants in the European Union*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8787947/KS-05-17-100-EN-N.pdf/f6c45af2-6c4f-4ca0-b547-d25e6ef9c359>
- Comissão Europeia (2014). *Sistema europeu comum de asilo. Assuntos Internos*. União Europeia. Disponível em: <http://www.fngis.pt/wp-content/uploads/Sistema-Europeu-Comum-de-Asilo.pdf>.
- Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias*. (2017). Assembleia Geral das Nações Unidas. <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencaomigrantes.pdf>
- Costa, P. M., & Sousa, L. (2017). "You are welcome in Portugal": conviction and convenience in framing today's Portuguese politics on European burden sharing of refugees. *Oxford Monitor of Forced Migration*, 6, 49–53. <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/6122/1/PAULO-MANUEL-COSTA-and-LUCIO-SOUSA-You-are-welcome-in-Portugal-conviction-and-convenience-in-framing-today%E2%80%99s-Portuguese-politics-on-European-burden-sharing-of-refugees-v2.pdf>
- DER SPIEGEL. (2016, February 26). *Refugee Crisis Disunity A De Facto Solution Takes Shape in the Balkans*. DER SPIEGEL, Hamburg, Germany. Acedido 15 setembro, 2021, from <https://www.spiegel.de/international/europe/european-response-to-refugee-crisis-fracturing-a-1079547.html>
- Dernbach, A. (2015, August 26). *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*. Euractiv. Acedido 25 outubro, 2021, from <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>
- Derrida, J., Dufourmantelle, A., & Bowlby, R. (2000). *Of Hospitality (Cultural Memory in the Present)* (1st ed.). Stanford University Press.
- Eurocities - We are a community of more than 190 European cities*. (n.d.). Eurocities. Acedido 16 setembro, 2021, from <https://eurocities.eu/>
- European Commission. Directorate-General for Home Affairs & European Commission. Directorate General for Home Affairs. (2014). *A Common European Asylum System*. Publications Office. <https://doi.org/10.2837/65932>
- Eurostat. (2020). *Archive: Estatísticas sobre o asilo*. Eurostat Statistics Explained. Acedido 5 junho, 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/pt&oldid=496326
- Eurostat. (2021). *Asylum statistics - Statistics Explained*. Eurostat Statistics Explained. Acedido 2 julho, 2021, from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

- Ferreira, S. (2016). Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais (R:I)*, (50), 87-107.
- Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Long, K., Sigona, N., Türk, V., & Dowd, R. (2014). Protection Gaps. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Publicado. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0024>
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena & Loescher, G & Long, Katy & Sigona, Nando. (2014). Introduction: Refugee and Forced Migration Studies in Transition.
- Fontes, J. (n.d.-a). *PAR Famílias*. PAR. Acedido 3 julho, 2021, from <https://www.refugiados.pt/familias/>
- Fontes, J. (n.d.-b). *PAR Linha da Frente*. PAR. Acedido 3 julho, 2021, from <https://www.refugiados.pt/par-linha-da-frente/>
- Fontes, J. (n.d.-c). *PAR Sensibilização*. PAR. Acedido 3 julho, 2021, from <https://www.refugiados.pt/sensibilizacao/>
- Fortin, M. F., & Sagueiro, N. (2003). *O processo de investigação: da concepção à realização*. LUSODIDACTA.
- Garcés-Mascareñas, B., & Gebhardt, D. (2020). Barcelona: municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system. *Comparative Migration Studies*, 8(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-0173-z>
- GPE & UPCG. (2018, March). *Plano de Ação do ISS, IP*. <https://www.seg-social.pt/documents/10152/59447/Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o+do+ISS+-+2018/3cfacfb1-6e71-4cdb-8b32-e4a6c28a3310>
- GRAÇA, Miguel (2018), “Respostas locais em tempos de crises globais: o Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na cidade de Lisboa (PMAR Lx)”, in Revista Migrações - Número Temático Mediação Intercultural, Observatório das Migrações (OM), dezembro 2018, nº 15, Lisboa: ACM, pp. 40-59
- InfoMigrants. (2020, June 17). *Berlin passes decree to take in 300 refugees from Greece*. Acedido 5 outubro, 2021, from <https://www.infomigrants.net/en/post/25418/berlin-passes-decree-to-take-in-300-refugees-from-greece>
- International Organization for Migration. (2016, December). *Migration Flows to Europe The Mediterranean Digest*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Med_Digest_3_15_December_2016.pdf
- Irgil, E. (2016). Multi-level governance as an alternative: The municipality of Barcelona and the Ciutat Refugi Plan. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, 3, 1–21. <https://doi.org/10.12893/gjcpi.2016.3.1>
- Junta de Freguesia de Benfica* /. (n.d.). Junta de Freguesia de Benfica. Acedido 4 setembro, 2021, from <https://www.jf-benfica.pt/>

- Junta de Freguesia do Lumiar*. (n.d.). Junta de Freguesia do Lumiar. Acedido 4 setembro, 2021, from <http://jf-lumiar.pt/>
- Kampmark, B. (2015, June 27). *The Influence of Right Wing Populism: Denmark, the EU and Immigration*. Global Research. Acedido 16 outubro, 2021, from <https://www.globalresearch.ca/the-influence-of-right-wing-populism-denmark-the-eu-and-immigration/5458700>
- Longo, M., & Pretelli, M. (2014). Refugee roulette: fences, deflected responsibilities and the politics of excision. *Australian Journal of Human Rights*, 20(1), 163–202. <https://doi.org/10.1080/1323-238x.2014.11882144>
- Lubkemann, S. C. (2002). The Moral Economy of Portuguese Postcolonial Return. *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, 11(2), 189–213. <https://doi.org/10.1353/dsp.2011.0041>
- Manzini, E. J. (2004). Entrevista Semi-Estruturada: Análise de Objetivos e Roteiros. *Seminário Internacional Sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos*, 2. https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf
- Murray, P., & Longo, M. (2018). Europe’s wicked legitimacy crisis: the case of refugees. *Journal of European Integration*, 40(4), 411–425. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1436543>
- OECD. (2019). *Finding Their Way - The Integrations of Refugees in Portugal*. <https://www.oecd.org/els/mig/finding-their-way-the-integration-of-refugees-in-portugal.pdf>
- OIM (2016). *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond - Compilation of Available Data and Information*. Organização Internacional para as Migrações.
- OLIVEIRA, Catarina Reis de, (2021) *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021 - 1ª ed.* (Coleção Imigração em Números OM; Relatórios Estatísticos do Asilo; 1)
- Oliveira, C. R. (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Relatório Estatístico do Asilo 2020*, Caderno Estatístico Temático # 3, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- PAR. (2016, January 28). *PAR Linha da Frente – Apoio aos Refugiados no Líbano*. Cáritas Portuguesa. Acedido 3 julho, 2021, disponível em <https://caritas.pt/2016/projectos-projectos/par-linha-da-frente/>
- Parliamentary Assembly. (2015). *After Dublin – The Urgent Need for a Real European Asylum System*. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22178&lang=en>
- Pew Research Center (2019) *Europeans Credit EU With Promoting Peace and Prosperity, but Say Brussels Is Out of Touch With Its Citizens* Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/>

- PITT-RIVERS, J. (2012). The law of hospitality. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 2(1), 501–517. <https://doi.org/10.14318/hau2.1.022>
- Postelnicescu, C. (2016). Europe's new identity: The refugee crisis and the rise of nationalism. *Europe's Journal of Psychology*, 12(2), 203–209. <https://doi.org/10.5964/ejop.v12i2.1191>
- Rabiet, C. (2020). Jassouma, Joude avec de Cambronne, Laurence, (2017) Je viens d'Alep. Itinéraire d'un réfugié ordinaire. Allary éditions, 220 pp., ISBN-13 : 978–2370731210. *Thélème. Revista Complutense de Estudios Franceses*, 35(2), 309–311. <https://doi.org/10.5209/thel.72204>
- República Portuguesa. (2021). *NOTA À COMUNICAÇÃO SOCIAL 13 de março de 2021: Portugal acolheu esta semana mais 23 refugiados e 5 migrantes*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQxsgQA2mjjgwUAAAA%3d>
- Ribeiro, M. F. (2017). *Políticas de Acolhimento de Refugiados Recolocados em Portugal* (Dissertação). https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14993/4/dissertacao_2017.pdf
- Rubio-Pueyo, V. (2017). *Municipalism in Spain. Disponível em Barcelona to Madrid, and Beyond*. Rosa Luxemburg Stiftung. https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2021/02/RLS-NYC_municipalism_spain_EN.pdf
- Sánchez, G., & Sánchez, R. (2017, September 25). *España, entre los Estados que más han incumplido su cuota de refugiados junto a los países del Este*. ElDiario.es. Acedido 9 outubro, 2021, disponível em https://www.eldiario.es/desalambre/espana-incumplido-cuota-refugiados-paises_1_3168858.html
- Santinho, C., Rebelo, D., & Cardoso, S. (2020a, May 31). A covid-19 e o descortinar das práticas do sistema de asilo português. PÚBLICO. <https://www.publico.pt/2020/05/31/opiniao/noticia/covid19-descortinar-praticas-sistema-asilo-portugues-1918690>
- Santinho, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? *Etnografica*, vol. 17 (1), 5–29. <https://doi.org/10.4000/etnografica.2522>
- SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (n.d.-a). Portal Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Acedido 25 outubro, 2021, disponível em <https://www.sef.pt/pt/Pages/Homepage.aspx>
- SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (n.d.-b). Portal Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Acedido 14 outubro, 2021, disponível em <https://www.sef.pt/pt/Pages/Homepage.aspx>
- Solidarity Cities - Berlin.de. (n.d.). The Governing Mayor Senate Chancellery. Acedido 14 setembro, 2021, disponível em <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/international-relations/city-networks/solidarity-cities/artikel.780787.en.php>
- Sousa, L., Costa, P. M., Albuquerque, R., Magano, O., & Bäckström, B. (2021). *Integração de Refugiados em Portugal: O Papel e Práticas das Instituições de Acolhimento*. Observatório das Migrações, ACM, I.P.

<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+OM+68.pdf/e2c4425e-3ae0-4fb7-8abe-70e8d18b2da1>

Togral Koca, B. (2019). Local Bordering Practices, Refugees, and Civil Society: The Case of Berlin. *Geographical Review*, 109(4), 544–561. <https://doi.org/10.1111/gere.12351>

United Nations High Commissioner for Refugees. (n.d.). *Forced displacement worldwide at its highest in decades*. UNHCR. Acedido 1 junho, 2021, disponível em <https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html>

Vieira, A., Marques, J. C., Gomes, M. P., & Vieira, R. (2017). The inclusion of the other in ourselves: reception and comprehension of refugees in Portugal. *Intercultural Education*, 28(2), 196–205. <https://doi.org/10.1080/14675986.2017.1308658>

Anexo A - Transcrição da Entrevista a uma colaboradora da Junta de Freguesia de Arroios que trabalha diretamente na área da Cultura e dos Requerentes de Asilo e Refugiados

Data: 20 de julho de 2021 Via: ZOOM Hora de início: 15h15 Duração: 29 min.

Entrevistador (E): Que ações/iniciativas direcionadas aos refugiados é que já foram feitas ou estão em curso?

Colaboradora (C): Vou começar por fazer um pequeno enquadramento. A freguesia de Arroios é uma das mais multiculturais de Lisboa, senão mesmo do país. Estão contabilizados por um estudo que foi feito em 2017 pelo Instituto Superior Técnico 92 nacionalidades que residem em Arroios. Daí que esta multiplicidade de nacionalidades para nós seja normal, mas faz com que o nosso trabalho seja também direcionado para estas pessoas pois são fregueses, portanto temos também que os incluir no nosso trabalho. À parte desta questão da pandemia que marcou muito o nosso trabalho, nós fazemos um esforço imenso em tentar incluir todas as pessoas. Daí que, por exemplo, nos polos de atendimento da freguesia, todos os documentos mais oficiais estão todos traduzidos em várias línguas. Há uma colaboração muito estreita entre a Junta de Freguesia e várias entidades que trabalham com esta população, seja com o Alto Comissariado para as Migrações, seja com pequenas associações como o Fórum Refúgio ou alguns projetos mais direcionados para a integração desta população. Portanto, interessa-nos a nós não só da nossa parte ter essa possibilidade, mas também colaborar com estas entidades que elas próprias fazem um trabalho no terreno, que muitas vezes nós por falta de recursos ou porque não está no nosso plano de atividades, não conseguimos chegar tão perto. De qualquer das formas há um enorme esforço da parte de todos. Por exemplo, estou agora a lembra-me, um dos grandes

equipamentos que a Junta de Freguesia dispõe é a Biblioteca de São Lázaro onde durante dois anos seguidos decorreram cursos de português para requerentes de asilo. São cursos gratuitos, que depois não tinham a certificação necessária para o SEF ou para efeitos de legalização, mas era um esforço que se fazia de aproximação à população, um pouco no contexto de “aprender o SOS”, as coisas mais básicas para as pessoas conseguirem ter um mínimo de comodismo. Há várias pequenas propostas neste sentido de colaboração e tentar chegar mais perto desta população. Em termos de apoios sociais, com a pandemia no ano passado vimo-nos obrigados a reagir rapidamente e foram criadas algumas colaborações mesmo no terreno. Em março do ano passado foi criada uma colaboração com uma outra entidade que é o Largo de Residência, foi criado um hostel para poder receber pessoas que não tinham condições para fazer o isolamento em condições em casa, porque nestes casos, o que acontece é que vivem em casas com muitas, muitas pessoas, ou então em hóspedes que não têm grandes condições. Portanto foi criado um espaço com condições para receber pessoas e onde podiam fazer o isolamento de forma segura. Foi criado também um programa, o qual nós denominámos “AURA” que é “Apoio Urgente para Requerentes de Asilo” e que inclui todo este apoio que foi criado, o apoio social que foi feito – a partir daí conseguimos sinalizar algumas situações mais críticas e começar a acompanhar com o apoio de alimentos, kits de higiene, as coisas indispensáveis. A proximidade que nós tivemos por exemplo com a ida aos hóspedes que por acaso apareceram imenso nos telejornais, estava tudo superlotado, foi muito grande. Eu fui uma das pessoas que fui ver como as coisas estavam por lá, e nós tentámos mesmo até com o CPR que as condições fossem alteradas e acabaram por ser. Não são ideais neste momento mas pelo menos já não estão quinze pessoas num quarto. Iniciámos este contacto mais próximo por força da pandemia e conseguimos ter um panorama mais real daquilo que realmente se passa. E conseguimos, a partir daí, começar a perceber o que é mesmo necessário para ajudar as pessoas nestas situações.

E: Pré-pandemia já existiam também projetos e iniciativas direcionados para os requerentes de asilo/refugiados, correto?

C: Sim. Mas numa perspetiva um bocadinho mais afastada, ou seja, era mais através da colaboração com diferentes instituições. Por exemplo através do ACM sempre houve estas colaborações mais de cedências de espaços e utilização de estruturas da própria Junta ou colaborações mais formais de protocolos com instituições, ou mesmo através de apoios sociais de famílias que nos eram enviadas através dessas instituições, sinalização de famílias ou pessoas que precisavam de algum tipo de apoio. Estes apoios não são exclusivamente para os requerentes de asilo, mas através da colaboração com essas entidades começámos a ter uma noção se calhar mais real daquilo que realmente se passa, porque termos 92 nacionalidades é muito bonito, mas a maior parte das vezes não conseguimos realmente perceber o que é que se passa. Portanto é bom termos entidades que vêm ter connosco e sinalizam casos como se estivessem a dizer “você têm de ter noção do que é que se está a passar”.

E: Os projetos e colaborações têm o sucesso pretendido? Ou sente que ainda existem muitos desafios à implementação?

C: Isto é um percurso. E eu penso que há imensos desafios. Por todo o sistema que está criado e por todos os passos pelos quais um requerente de asilo tem de passar para conseguir chegar a uma situação em que está finalmente legal e pode trabalhar e com todas as condições para ter uma vida digna em Portugal. E, portanto, apesar de haver cada vez mais propostas e trabalho feito neste sentido, o problema do sistema ser tão complexo faz com que este seja um longo caminho. Ou seja, nós fazemos a nossa parte de tentar arranjar pequenas parcerias e tentar arranjar pequenos projetos, tentar conhecer melhor esta população, mas o próprio sistema é muito complexo e nessa parte nós não temos o poder de alterar o que quer que seja.

E: Quais são as maiores dificuldades sentidas pelos refugiados a quem prestam apoio?

C: Na experiência que tenho, o processo é o seguinte: chegam cá e apresentam-se junto do CPR como requerentes de asilo, portanto o processo deles está com o CPR. O CPR dá-lhes algum apoio inicial, dá-lhes um amiré de português e depois eles são colocados em hosteis por um período enquanto o processo é avaliado. Depois, se o processo for positivo eles passam à próxima fase. Se for negado, são obrigados a regressar ao país de origem. Ou seja, todo este processo é muito moroso e dos contactos que tive, o que é mais difícil para eles é isto. Para já esta questão de chegarem a um país desconhecido onde não conhecem sequer a língua, são colocados muitas vezes em locais sem condições com pessoas, com pessoas que estão todas em situações complicadas e com os quais às vezes não se identificam. Por exemplo, lembro-me de em um dos hósteis que nós uma vez fomos visitar, havia um rapaz que era sírio e estava colocado no mesmo quarto com uma série de muçulmanos. Para eles (muçulmanos), uma coisa básica é não comer carne de porco. Ora, este rapaz comia. Então eles (muçulmanos) ameaçavam-no e tratavam-no mal verbalmente e ele sentia-se muito desprotegido. Lembro-me de uma das vezes que lá fomos (ao hostel) fazer entrega de cabazes e produtos de higiene e coisas desse género, ele chamou-nos à parte, com muito medo. Ele não foi capaz de nos transmitir verbalmente o que queria dizer, porque falava muito pouco português, mas também porque não queria que os outros ouvissem, mas conseguiu escrever-nos uma mensagem a explicar a situação. À partida estas pessoas já estão em situações delicadas, e depois ainda são colocados nestes locais que podem potenciar ainda mais problemas. E até verem ser resolvida a sua situação, na maioria dos casos passam-se anos. E, portanto, eu penso que aqui o que é necessário resolver são as questões mais práticas como o montante incrivelmente baixo que eles recebem por mês – é-lhes pago o alojamento e, além disso, recebem 150 euros por mês, que não dá para nada, ou compram comida ou compram três t-shirts e eles como chegam cá a Portugal, é como ficam, não têm mais nada. Os hósteis, houve vários que nós fomos visitar que não tinham tachos, não tinham pratos. As pessoas não tinham como cozinhar, por muito que eles conseguissem comprar os alimentos, não tinham como cozinhá-los. E são estas coisas práticas do dia a dia que se tornam nas maiores dificuldades. Eu percebo que as entidades e organizações não consigam tomar conta de tudo, mas têm que ser criadas as condições mínimas. O que acontece é que depois, para colmatar estas falhas e estas carências, eles (os requerente de asilo) veem-se obrigados a submeterem-se a trabalho ilegal para conseguirem sobreviver. E portanto, o que eu sinto e vejo que lhes faz mais falta é este acompanhamento

durante este período de espera para que eles não se sintam abandonados e desamparados e caso tenham algum problemas terem alguém ou alguma entidade à qual se possam dirigir e pedir ajuda. Por exemplo, agora com isto do Covid. Toda a gente tem direito a fazer um teste gratuito na farmácia. Demorou cerca de três meses até que se apercebessem que existe muitas pessoas em situação de refugiado, sem papéis, ainda neste compasso de espera que não podiam ir fazer estes testes como todas as outras pessoas. São estes pequenos pormenores e a falta de acompanhamento que faz muita falta a estas pessoas. Também temos que compreender que isto tudo também se deve a muita falta de experiência, isto é um problema relativamente recente para nós e ainda há um longo caminho a percorrer. Claro que como país já tínhamos alguma experiência vinda da altura dos “retornados”, mas era diferente. Todas estas pessoas que chegam destes países mais longínquos e sem raízes nenhuma em Portugal têm de ter um acompanhamento diferente, e eu penso que esse processo ainda não está bem oleado.

E: Considera que a população portuguesa (não o Estado) é inclusiva no que toca aos refugiados?

C: Eu não te sei bem dizer porque por um lado, acho que esta situação da pandemia e a forma como os requerentes de asilo foram e têm sido tratados diariamente e a um nível mais grave em situações pontuais, tem feito soar um alarme a nível de sociedade e a nível de cidadania. Houve muita gente que se assurgiu contra isso. Acho que se sente que há um movimento de pessoas que estão mais alerta para esta situação, por outro lado, a sociedade portuguesa ainda é muito racista. E portanto, estas pessoas que vêm de longe e se estabelecem aqui, que não têm papéis e que muitas vezes “ficam aí” sem nada para fazer porque todo o processo de legalização não lhes permitem ter um trabalho legal no entretanto, e por isso acabam por ficar a vaguear nas ruas porque de facto não têm nada para fazer, não têm atividades nenhuma que os ocupem. Este é outra das grandes lacunas no sistema – enquanto os requerentes de asilo esperam que o seu processo seja revisto e seja aceite ou negado, não existem propostas de atividades que os mantenham ocupados ou que os permitam contribuir de alguma maneira para a sociedade. São obrigados apenas a esperar. E isto gera uma série de problemas. Para quem não conhece ou não quer conhecer como é todo o processo pelo qual estas pessoas passam, acaba por se gerar um sentimento de raiva e desdém, porque efetivamente acham que estas pessoas estão aqui só a aproveitar-se do nosso país e não querem contribuir para nada. A questão não é essa – na grande maioria das vezes, eles (requerentes de asilo) não podem mesmo fazer nada.

E: Acha que os refugiados também têm um papel no que toca à sua própria integração no país de acolhimento?

C: Em termos de processo, eu não sei até que ponto é que os requerentes de asilo podem intervir ou não no que toca a serem aceites ou não serem aceites. Isto muitas vezes têm a ver com o background das pessoas – se é uma pessoa que já vem com problemas mais sérios desde o seu país de origem, é muito difícil ficar legal. Depois também tem muito a ver com o seu comportamento na comunidade onde eles estão à espera de ser inseridos. Eu penso que, à partida, se uma pessoa foge do seu país, é porque estava

mesmo muito mal no sítio de onde vem. Perderem as suas tradições acho que é algo impossível, porque para onde quer que qualquer pessoa vá, leva um percurso consigo atrás do qual não se pode separar. Agora, à partida tem de existir uma permeabilidade para haver uma adaptação. Como quando se vai para uma escola nova – toda a gente entra “de pé atrás”, mas temos de estar dispostos a conhecer novas pessoas, fazer novos amigos e temos de estar recetivos. Mas nunca nos esquecemos de onde vimos e pelo que já passámos. Eu acho que é por aí. E eu sinto e acredito mesmo que todas as tradições e costumes trazidos de lá de fora por estas pessoas que se vêm reerguer no nosso país só vem enriquecer a nossa própria cultura – é mais informação nova, novas histórias, novas experiências, novas tradições. E eu não acho que isto é um ponto negativo, muito pelo contrário, é um ponto bastante positivo. Mas tem de haver uma adaptação dos dois lados, tem de haver espaço dos dois lados para poder acolher estas novas tradições, mas também para os requerentes de asilo se adaptarem às nossas tradições.

E: Sente que Portugal tem feito um bom trabalho na integração dos refugiados que recebe?

C: Eu acho que é o seguinte: à partida, Portugal tem as portas abertas para receber requerentes de asilo. E isso é uma grande mais valia, não é uma coisa que aconteça em todos os países da Europa. Há muitos países que têm as portas fechadas, seja para pessoas que vêm de outras zonas da Europa, seja para quem vem de fora. E nós aqui em Portugal temos uma situação de maior abertura, o que é muito positivo. Aqui o problema é sempre a inclusão, é sempre o “o que fazer?”. Ou seja, nós abrimos as portas mas depois não damos as condições para as pessoas se instalarem. É como se dissessemos “olha, a casa não tem teto nem paredes, mas és bem vindo”. E eu penso que neste momento, é este o nível de desenvolvimento deste processo de acolhimento que temos em Portugal. Penso que o caminho a seguir é nesse sentido, de criar condições para as pessoas efetivamente se fixarem e criarem aqui novas raízes e desenvolverem os seus projetos. A esmagadora maioria destas pessoas que cá chegam não são “coitadinhas”. São pessoas que têm cabeça, são pessoas que querem fazer coisas, querem contribuir. E muitas vezes não lhes é dada essa opção. O processo é duríssimo, sim, mas também não tenho a perceção que seja muito mais fácil noutro país europeu. A questão aqui é enquanto dura esse processo e na pós-aceitação, haver uma capacitação das pessoas, haver uma motivação, um acompanhamento. E aí penso que é necessário criar condições e estruturas para melhorar esta integração.

E: Há planos para novas ações no futuro?

C: Nós estamos sempre em colaboração com várias entidades especialmente aqui na freguesia, que estão cada vez mais a trabalhar neste assunto dos requerentes de asilo e refugiados. Temos agora um projeto que ainda estamos a descobrir como por de pé, que é em colaboração com outras entidades mais institucionais. Há várias associações que trabalham no terreno, mas aqui a grande dificuldade que encontramos é chegar a esta população. Em termos de saúde, aconselhamento jurídico, em termos de língua e outros aspetos mais específicos. O que nós estamos a pensar, e ainda nos encontramos numa altura bastante embrionária, é criar um projeto neste sentido, que dê apoio nestas áreas. Ainda não sabemos bem como, mas havemos de lá chegar.

E: Muito obrigada pela disponibilidade.

C: Obrigada eu pelo interesse.